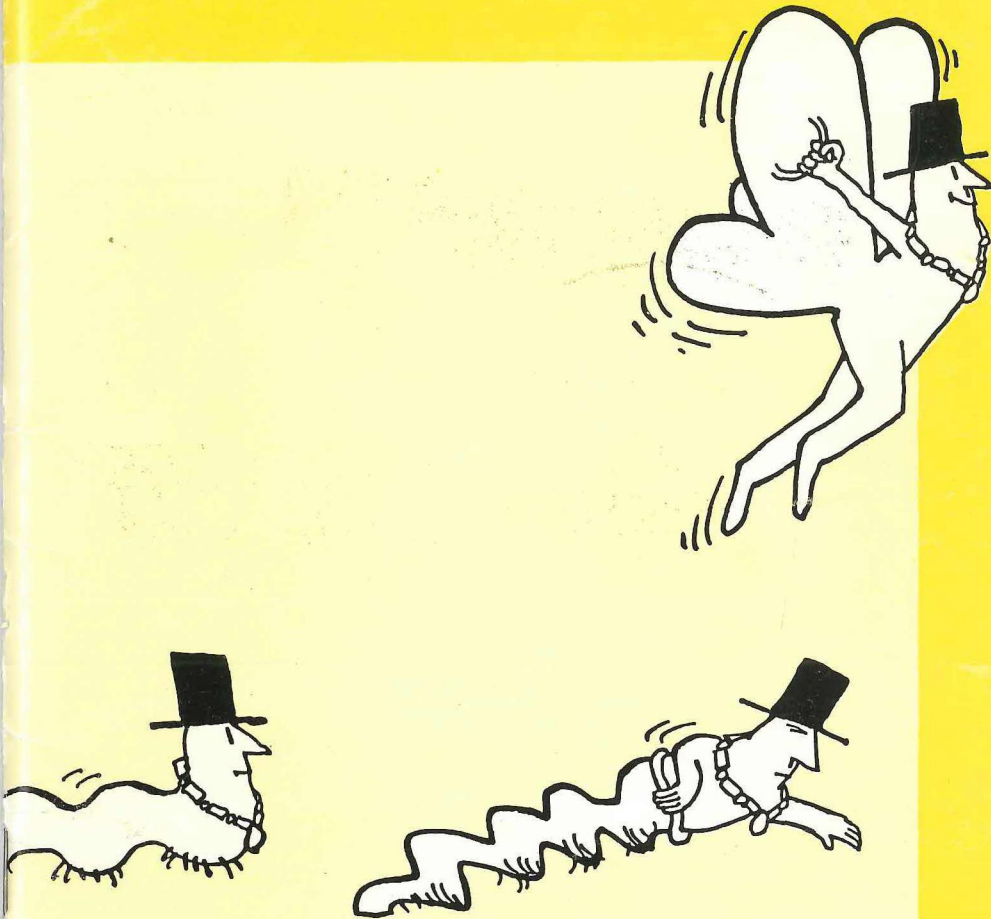


**BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING  
IN DE  
VERANTWOORDELIJKE  
SAMENLEVING**

CDA  
1989  
8



**CDA**

# **BESTUURLIJKE VERNIEUWING IN DE VERANTWOORDELIJKE SAMENLEVING**

**DOCUMENTATIECENTRUM  
NEDERLANDSE POLITIEKE  
PARTIJEN**

rapport van een werkgroep van het CDA  
en de CDA-bestuurdersvereniging

- Uitgever : Vereniging van christen-democratische  
gemeente- en provinciebestuurders  
Dr. Kuiperstraat 5, 2514 BA Den Haag
- Druk : Corn. Paap BV, Den Haag
- Omslagtekening : Arend van Dam (copy-right)
- Prijs : f 12,50, inclusief verzendkosten;  
voor verenigingsleden: f 7,50
- Bestellingen : Door overmaking op postbankrekening  
137000 of bankrekening 30.00.68.778  
t.n.v. Centrale verrekenkas CDA,  
Den Haag, o.v.v. titel en "BSV".  
Bij afname van 6 of meer exemplaren  
25% korting.

mei 1989

# Inhoud

Voorwoord .....	5
Verantwoording .....	7
1. Inleiding .....	9
2. Een verantwoordelijke samenleving noopt tot bestuurlijke vernieuwing .....	12
1. Inleiding .....	12
2. Vermaatschappelijking .....	14
3. Kerntaken van de overheid .....	15
3.1. Het scheppen van voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving .....	16
3.2. Het waarborgen van financiële en sociale bodems in het bestaan .....	17
3.3. Het versterken van de rechtsorde .....	17
3.4. De zorg voor de Schepping .....	18
3. Kenmerken van bestuurlijke vernieuwing .....	19
1. Besturingsfilosofie .....	19
2. Kenmerken .....	19
2.1. Deling van verantwoordelijkheid .....	19
2.2. Het stimuleren van creativiteit .....	20
2.3. Voorspelbaarheid en duidelijkheid .....	20
2.4. Slagvaardigheid en dynamiek .....	20
2.5. Open communicatie .....	21
2.6. Kwaliteit .....	22
3. De tegenpool: bestuurlijke verstarring .....	22
4. Waar liggen mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing? .....	24
1. Geen zaak van bestuurders alleen .....	24
2. Vernieuwing in bestuurlijke relaties .....	25
2.1. De bestuurder en zijn achterban .....	25
2.2. De bestuurder en zijn medewerkers .....	27
2.3. De bestuurder en zijn collega's .....	29
2.4. Bestuurders en het maatschappelijk middenveld .....	30
3. Bestuurlijke vernieuwing en beleid .....	32
3.1. Zoeken naar nieuwe thema's .....	32
3.2. Bestuurlijke discipline: planning en evaluatie .....	33
3.3. Financiële discipline .....	34
3.4. Informatiebeleid .....	34
3.5. Voorlichting .....	34

4. Vernieuwing van de bestuurlijke cultuur .....	35
4.1. Besturen is inspireren .....	35
4.2. CDA-bestuurder-nieuwe-stijl .....	36
4.3. Een spiegel om voor te houden? .....	36
4.4. Hoe gaan bestuurders met zichzelf om? .....	36
5. Hoe het CDA bestuurlijke vernieuwing kan bevorderen .....	39
1. Inleiding .....	39
2. Recruitering en selectie .....	40
2.1. Kring van gegadigden vergroten .....	40
2.2. Adequaar systeem van scholing en vorming .....	43
2.3. Selectie volgens algemene uitgangspunten .....	44
2.4. Voorrang voor bepaalde categorieën en sectoren .....	46
3. Periodieke beoordeling van gekozen bestuurders .....	47
3.1. Functioneringsgesprekken .....	47
3.2. Wie, wat, wanneer? .....	48
3.3. Gevolgen verbinden aan beoordeling .....	50
4. Organisatie .....	51
6. Conclusies en aanbevelingen .....	53

## Voorwoord

In de discussie over de verantwoordelijke samenleving heeft het CDA zich uitgesproken voor een oplossingsrichting voor de problemen die zich voordoen in het functioneren van het openbaar bestuur, die werd aangeduid met "bestuurlijke vernieuwing". Gesteld werd: "Bestuurlijke vernieuwing streeft naar een bestuur dat ten dienste staat van de burger en waarin duidelijk is wat hij/zij van de overheid kan verwachten. Daarvoor is het noodzakelijk dat de traditionele bureaucratische cultuur wordt doorbroken. Dat zal moeten leiden tot een nieuwe stijl van besturen en politiek management."

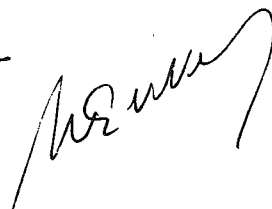
Bestuurlijke vernieuwing is in deze visie niet alleen een vraagstuk van kerntaken en wijze van functioneren van de overheid. Ze is tevens gericht op het verbeteren van het functioneren van bestuurders en de politiek in relatie tot de kiezer. Om dit concept van bestuurlijke vernieuwing verder uit te werken en in concrete ideeën om te zetten, heeft het CDA in samenwerking met de CDA-bestuurdersvereniging op 9 en 10 december 1988 in Noordwijkerhout een conferentie georganiseerd. Hiervoor werd in zijn eerste versie dit rapport geschreven. Het gaat in op een breed terrein van onderwerpen rond het bestuur in een verantwoordelijke samenleving.

Zo wordt aandacht besteed aan de stijl van besturen, de opstelling van de bestuurder, die weet wat er in de samenleving leeft en openstaat voor nieuwe ideeën, zonder zijn eigen mening te verliezen. Ook komt de vraag naar de kerntaken van de overheid en de overdracht van taken aan het maatschappelijk middenveld aan de orde. Hierbij is een stimulerende overheid en een democratisch functionerend middenveld nodig. Deze hoofdstukken zijn gericht op bestuurders op alle niveaus. Het laatste hoofdstuk richt zich meer tot de partij. Aan de orde komt de vraag hoe het CDA er zorg voor kan dragen dat het goede bestuurders levert. Als we daartoe in staat blijken, komt dat niet alleen het openbaar bestuur ten goede, maar bewijst het CDA opnieuw een aantrekkelijke en bloeiende partij te zijn, volop in de samenleving aanwezig.

Wij hopen dat dit rapport in zijn definitieve versie een nieuwe impuls vormt voor het CDA-denken en het bestuurlijk handelen.



Jhr. drs. P.A.C. Beelaerts van Blokland,  
voorzitter CDA-bestuurdersvereniging



Drs. W.G. van Velzen,  
CDA-voorzitter



## Verantwoording

Een eerdere versie van dit rapport is besproken tijdens de CDA-conferentie over bestuurlijke vernieuwing op 9 en 10 december 1988 in Noordwijkerhout. Het rapport en de conferentie zijn voorbereid door een werkgroep onder auspiciën van de partij en de CDA-bestuurdersvereniging. De werkgroep was samengesteld als volgt:

- G.J.M. Woertman, Hengelo Ov. (voorzitter)
- Mr. drs. J.P. Balkenende, Amstelveen
- Mr. Ph.J. van Beeck Calkoen, Zwolle
- Drs. C.J. Bremmer, Voorschoten
- Mr. A.J.M. Ceelaert, Tilburg
- H.G. Cloudt, Den Haag
- Mr. J.A.M.L. Houben, Den Haag
- Drs. H.J. Kaiser, Mheer
- Mr. dr. A.G.J.M. Rombouts, Wouw
- Drs. H. Tjalma-den Oudsten, Voorschoten.

Alle werkgroepleden hebben een grotere of kleinere bijdrage geleverd aan de opstelling van dit rapport. Eén hoofdstuk is geschreven door mr. drs. J.P. Balkenende. Het leeuwedeel van het schrijfwerk is verricht door drs. H.J. Kaiser en mr. dr. A.G.J.M. Rombouts. Zij namen, samen met H.G. Cloudt, ook de eindredactie voor hun rekening.

Bij de voorbereiding van het rapport voor de conferentie werd gebruik gemaakt van de resultaten van interviews die door de leden van de werkgroep zijn gehouden met diverse personen uit de kring van het overheidsbestuur en het maatschappelijk middenveld.

Het voorliggende rapport moet gezien worden in een reeks. Op verschillende terreinen is inmiddels een partijpolitieke discussie gevoerd of aan de gang in het kader van de uitwerking van het concept van de verantwoordelijke samenleving. Dit rapport over bestuurlijke vernieuwing beoogt een aanzet te geven - niet meer en niet minder - tot een vertaling van de actuele politieke filosofie van het CDA in het overheidsbestuur. Het gaat dus over besturen en bestuurders. Onder andere de volgende vragen komen aan de orde: hoort bij "de verantwoordelijke samenleving" een bepaalde stijl van besturen? Hoe gaan CDA-bestuurders met elkaar en met anderen om? Hoe gaan CDA'ers met hun erfgoed om als fundament voor vernieuwing? Wat kan binnen het CDA gedaan worden om te zorgen dat bestuurlijke kwaliteit gehandhaafd wordt? Voor de partij ligt hier nadrukkelijk een taak. Zij dient te bevorderen dat zij overal en steeds vertegenwoordigd wordt door herkenbare christen-democraten. De kwaliteit van haar representanten zal haar dus een aanhoudende zorg moeten zijn. Die kwaliteit zal op peil gehouden moeten worden. Ja, er zal zelfs permanent naar verhoging van de kwaliteit gestreefd moeten worden. Bestuurlijke vernieuwing is immers een kwaliteit-bevorderende operatie. Dit



kan door het verdiepen van de christen-democratische beginselen. Ook zal de partij haar bestuurders voortdurend en op allerlei terreinen moeten blijven ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan scholing en vorming, maar ook aan informatie-uitwisseling en overleg tussen bestuurders. Voorts zal aandacht besteed moeten worden aan de recrutering en selectie van potentiële bestuurders. Tenslotte dient de partij op alle niveaus meer oog te hebben voor de beoordeling van het functioneren van zittende bestuurders.

Dit rapport heeft dus betrekking op besturen in een verantwoordelijke samenleving. Waarom zouden CDA'ers - ook als er kwesties in het geding zijn die de identiteit van christen-democraten betreffen - zich niet mogen uitlaten over effectiviteit, doelmatigheid en dynamiek van het overheidsbestuur?

In het tweede hoofdstuk wordt expliciet een verband gelegd tussen bestuurlijke vernieuwing, de verantwoordelijke samenleving en de uitgangspunten alsmede de grondslag van het CDA. Voorts worden in het rapport tal van uitspraken gedaan over de wijze waarop wij binnen het CDA met elkaar om kunnen gaan. Er wordt een beeld geschetst van een stimulerende, overtuigende en bemoedigende vorm van besturen.

Aan de orde is de vraag hoe wij als christen-democraten op een eigentijdse wijze *bestuurlijke* vraagstukken dienen te benaderen. Daarbij moet men zowel oog hebben voor actuele doelstellingen die hier uit voortvloeien, alsmede voor de uitgangspunten waaraan deze doelstellingen getoetst dienen te worden.

Vernieuwen heeft altijd met het oude te maken. Je kunt een huis beperkt of ingrijpend vernieuwen. Maar hoever die vernieuwing ook gaat: de fundamenten blijven dezelfde. De vernieuwing van vandaag is de veroudering van overmorgen. Vernieuwing is een zich voortdurend herhalend proces. Maar in iedere fase van dat proces moeten de oorspronkelijke tekeningen erbij gehaald worden. We moeten niet bouwen op drijfzand (de "waan van de dag"), maar op onze grondslag en fundamenten!

De doelgroep waarop dit rapport zich richt zijn in de eerste plaats de meer dan 4000 gekozen en benoemde CDA-bestuurders (c.q. volksvertegenwoordigers) op lokaal, provinciaal en landelijk niveau. Het rapport is niet primair bedoeld voor één bepaalde categorie bestuurders of politici.

In iedere professionele organisatie behoren mensen op hun functioneren beoordeeld te worden. Daar hebben ze recht op, en hun organisatie ook. Dit geldt naar onze mening ook voor gekozen bestuurders / politici - van "laag" tot "hoog" - in relatie tot hun partij. Vernieuwing en vrijblijvendheid kunnen niet samengaan, net zomin als vernieuwing kan worden afgedwongen.

## Hoofdstuk 1

### Inleiding

Het gaat goed met het CDA, zeker op ideologisch gebied. In hun boek "Socialisten in een no-nonsense tijd" wijzen Fortuin en Stuurman er op dat het CDA de enige politieke groepering is die er in slaagt een maatschappijconceptie te formuleren. De visie van het CDA op "de verantwoordelijke samenleving" heeft in brede kring waardering geogst. Sterker nog: de andere grote politieke partijen bestrijden de basisgedachte van "de verantwoordelijke samenleving" niet of nauwelijks, of spreken met respect over de CDA-conceptie en haasten zich om hun eigen ideologie aan te passen.

In het PvdA-rapport "Schuivende panelen" lezen wij dat de maatschappijconceptie van het CDA "het verdient ernstig genomen te worden, ongeacht of men die visie deelt of niet". De voorzitter van de PvdA stelde zelfs dat haar partij ideologisch in het defensief gedrongen is en dat de PvdA bij enkele fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen het spoor min of meer bijster is geraakt.

Dergelijke uitspraken vanuit de op één na grootste politieke partij mogen CDA'ers het vertrouwen geven dat zij op ideologisch gebied op de goede weg zijn. Tegelijkertijd dient deze actuele situatie het CDA te verontrusten, want in ideologisch opzicht mogen wij de andere grote partijen een stap voor zijn, *ook hier kan de wet van de remmende voorsprong in werking treden*. Een hardloper of wielrenner die voorligt op zijn concurrenten, is voor zijn achtervolgers een ideaal mikpunt. Zij putten extra motivatie uit het feit dat zij hun koers op de koploper kunnen afstemmen. In de sport heet het overigens in meer algemene zin: "Aan de top komen is gemakkelijker dan aan de top blijven".

Projecteren wij dit op het voorgaande dan moge duidelijk zijn dat er voor het CDA allerminst aanleiding bestaat tot zelfgenoegzaamheid, tot rustig achterover leunen als zou de samenleving vanzelf haar verantwoordelijkheid nemen. Nee, de hoofdlijnen van een samenleving zoals die het CDA voor ogen staat, zijn op papier gezet, maar hiermee staan wij nog slechts aan het begin. De "zoektocht naar een nieuw evenwicht" is nog maar net begonnen. Nee dus, indien men als politieke partij het idee van de verantwoordelijke samenleving naderbij wil brengen, om zodoende te bereiken dat het maatschappelijk middenveld, bedrijven en instellingen, burgers en hun organisaties, werkgevers en werknemers - alsmede gemeenten en provincies - meer verantwoordelijkheid gaan dragen, dan is passiviteit niet op zijn plaats. Dan is verhoogde waakzaamheid geboden. Dan zal men actief, met enthousiasme en volhardend aan dit ideaal moeten werken om het stap voor stap gerealiseerd te krijgen. Dit vraagt een inspanning van jewelste, van velen.

Een van de conclusies van de partijpolitieke discussie over de idee van de verantwoordelijke samenleving luidde, dat het realiseren van een verantwoordelijke samenleving alleen mogelijk zal zijn "door een mentaliteitswijziging op langere termijn. Dat vereist een actief toerustingsbeleid waardoor kennis en vaardigheden van diegenen die deze taken uiteindelijk gaan vervullen, worden vergroot." Ook werd geconstateerd dat de veranderende rol van de overheid

een proces van bestuurlijke vernieuwing op gang zal kunnen brengen, waarbij het bestuur - op termijn - meer ten dienste van de burgers komt te staan. Dit moet tot uiting komen in minder bureaucratie, eenvoudiger wet- en regelgeving, kortere beslislijnen en een doorzichtiger subsidiestelsel. Voor de burger houdt dit bijvoorbeeld in dat hij zelf meer afwegingen kan maken; dus meer eigen zeggenschap en verantwoordelijkheid en een groter beroep op zijn creativiteit. *Voor CDA-bestuurders ligt hier een belangrijke opdracht en uitdaging om op nationaal en internationaal niveau, maar niet minder op provinciaal en lokaal vlak aan de verwezenlijking hiervan te werken.* Dit vraagt om een nieuwe stijl van besturen, die zich moet kenmerken door creativiteit, elan en gerichtheid op samenwerking. Er wordt kortom, zoals de naamgeving van onze partij reeds aangeeft, een *appel* gedaan op christen-democratische overheidsbestuurders om gehoor te geven aan deze oproep.

Bij bestuurlijke vernieuwing gaat het om vernieuwing die vanuit het openbaar bestuur, vanuit de overheid op gang wordt gebracht. Gesteld kan worden dat het bij bestuurlijke vernieuwing niet alleen gaat om de vraag *welke* taken de overheid (nog) vervult, maar ook om de vraag *hoe* deze taken worden uitgevoerd.

In de *Discussienota over de verantwoordelijke samenleving* zijn als belangrijkste na te streven veranderingen genoemd:

- het toerustingsbeleid, de voorwaarden en voorzieningen waardoor organisaties in staat zijn taken goed uit te voeren;
- manieren om de eigen verantwoordelijkheid van de burger geleidelijk te vergroten;
- de wijze waarop een goede samenspraak tot stand kan komen tussen organisaties die taken gaan vervullen en de burgers waarvoor zij zijn opgericht;
- middelen en garanties die voorkomen dat zwakkeren in een verantwoordelijke samenleving uit de boot vallen;
- aandacht voor alle niveaus in de samenleving waarop veranderingen tot stand moeten komen en de tijd die daarvoor nodig is.

In dit proces van bestuurlijke vernieuwing spelen de overheidsbestuurders een bijzondere rol. Op hen richt zich dit rapport dan ook in hoge mate: de bestuurders op (inter)nationaal, provinciaal en gemeentelijk vlak. De bestuursstijl en de mentaliteit van deze bestuurders zijn van doorslaggevend belang voor het welslagen van de beoogde vermaatschappelijking. *Bestuurlijke vernieuwing is daarmee een instrument geworden voor een plaatsmakende, maar tegelijkertijd actieve en activerende overheid.* Bestuurlijke vernieuwing vraagt om een nieuwe aanpak, een andere opstelling, een nieuwe stijl van besturen.

Hierna zal allereerst het thema van dit rapport ("bestuurlijke vernieuwing") in een breder kader worden geplaatst: in hoofdstuk 2 wordt bestuurlijke vernieuwing gezien in het perspectief van de verantwoordelijke samenleving. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 een aantal kenmerken van bestuurlijke vernieuwing beschreven. Om die kenmerken nog beter uit te laten komen worden ook de kenmerken van bestuurlijke verstarring - de tegenpool van bestuurlijke vernieuwing - aan de lezer voorgehouden.

Hoofdstuk 4 tracht antwoord te geven op de vraag: "Waar liggen mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing?" Omdat bestuurlijke vernieuwing geen zaak van bestuurders alleen is, zullen eerst de relaties van de bestuurder met zijn of haar omgeving uitgewerkt worden: zijn relatie tot zijn achterban, zijn mede-

werkers, zijn collega's en het maatschappelijk middenveld. Daarna zal een poging worden gedaan om aan te geven hoe bestuurlijke vernieuwing omgezet kan worden in *beleid*.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5 een aantal suggesties gedaan, hoe het CDA als partij bestuurlijke vernieuwing kan bevorderen. Bepleit wordt hier om te komen tot een "personeelsbeleid" voor politieke functies. De recrutering en selectie van gegadigden voor vertegenwoordigende en bestuurlijke functies komen hier aan bod, alsmede het invoeren van gesprekken ter beoordeling van hun functioneren.

Het rapport wordt afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

## Een verantwoordelijke samenleving noopt tot bestuurlijke vernieuwing

### 1. INLEIDING

Bestuurlijke vernieuwing als zodanig is een lege huls. Niemand zal vernieuwing "om de vernieuwing" nastreven. Door middel van vernieuwing - dus ook bestuurlijke vernieuwing - probeert men de realisatie van één of meer doelen dichterbij te brengen.

Dit vraagstuk is binnen het CDA reeds geruime tijd aan de orde. Sinds de totstandkoming van de partij is het streven voortdurend gericht op de uitwerking van de kernbegrippen gerechtigheid, solidariteit, gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap, zoals neergelegd in het "Program van uitgangspunten". Dit leidde bijvoorbeeld in 1983 tot de discussienota "Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij". Dit rapport had betrekking op de inhoudelijke koers van het CDA. Tegelijkertijd realiseerde de partij zich dat die nieuwe ideeën ten uitvoer moesten worden gebracht. Ook toen werd er al aangedrongen op bestuurlijke vernieuwing.

In het rapport "Appel en weerklink" (1983) werd uitvoerig stilgestaan bij de politieke stijl binnen het CDA, de relatie tussen politiek en samenleving en het functioneren van de verschillende geledingen binnen de partij. In dat kader werd ook ruime aandacht besteed aan de positie van de politieke vertegenwoordigers van het CDA.

Welke richting willen christen-democratische bestuurders thans uit? Het antwoord in algemene zin is simpel. Het CDA heeft inmiddels de "Discussienota over de verantwoordelijke samenleving" (1987) uitgebracht, waarover in alle geledingen in de partij is gediscussieerd. Het ging hierbij om een politiek concept voor het in de komende jaren te voeren beleid. Na afloop van deze discussie in het CDA concludeerde de partijraad in 1988 dat "de hoofdlijn van deze discussienota, namelijk het stimuleren van processen waarbij maatschappelijke verantwoordelijkheid meer door de burgers zelf en hun maatschappelijke verbanden wordt beleefd, wordt onderschreven". De uitgezette lijn van denken zal - aldus de partijraad - in de beleidsvoering van de CDA-fracties, op gemeentelijk, provinciaal, nationaal en Europees niveau gestalte moeten krijgen. De politieke opdracht van de partij aan haar bestuurders is daarmee helder aangeduid. Dit houdt tevens in dat de door christen-democraten na te streven *bestuurlijke vernieuwing mede dienstbaar moet zijn om de verantwoordelijke samenleving dichterbij te brengen*. De verwezenlijking van dat doel is geen geringe opdracht. Immers, het veronderstelt een andere bestuurlijke attitude van politici, een nieuwe inspanning van maatschappelijke organisaties en een mentaliteitsomgeving bij de burgers.

Voor bestuurlijke vernieuwing is in de optiek van het CDA *een vernieuwende visie op de inrichting van de samenleving* nodig.

Men zou het CDA-concept van een verantwoordelijke samenleving geen recht

doen door dit louter te plaatsen in de discussie over de crisis van de verzorgingsstaat en de noodzaak van aanpassingen in het beleid. In de christen-democratie speelde in de jaren zeventig de discussie over de eenwording van KVP, ARP en CHU. Die discussie heeft een krachtige impuls gegeven aan het doordenken van de politieke filosofie op basis van authentiek christen-democratische uitgangspunten. De vorming van het CDA is gepaard gegaan met de ontwikkeling van een herkenbaar christen-democratisch mens- en maatschappijbeeld. "De verantwoordelijke samenleving" bouwt voort op een gedachtengoed dat gaandeweg in de jaren zeventig en tachtig is opgebouwd en is verbonden aan rapporten als "Op weg naar de verantwoordelijke maatschappij" (1972), "Gerede twijfel" (1974), "Gespreide verantwoordelijkheid" (1978) en "Van verzorgingsstaat naar verzorgingsmaatschappij" (1983).

In zijn visie op de inrichting van de samenleving laat het CDA zich leiden door het beeld van de mens die op grond van de bijbelse visie medeverantwoordelijkheid draagt voor de ander en voor de schepping. Solidariteit en rentmeesterschap mogen niet worden "afgeschoven" naar weten regelgeving door de overheid, maar behoren voluit in de samenlevings- en maatschappelijke verbanden te worden beleefd. Solidariteit en rentmeesterschap moeten dus in gespreide verantwoordelijkheid gestalte krijgen. De overheid dient voor een dergelijke verantwoordelijkheidsbeleving randvoorwaarden te creëren en zij moet de georganiseerde samenleving ook de ruimte geven om zich aldus te ontwikkelen en te ontplooiën. Tegelijkertijd heeft de overheid een aantal wezenlijke en onvervreembare taken te vervullen. In artikel 4 van het "Program van uitgangspunten" worden die taken als volgt aangeduid. De overheid spant zich in voor een maatschappij waarin recht en vrede heersen, zij komt op voor de zwakken, vervolgd en ontheemden, bestraft het onrecht, eerbiedigt de gewetensvrijheid en beschermt de persoonlijke levenssfeer en schept de voorwaarden die nodig zijn voor een samenleving van verantwoordelijke mensen. In latere geschriften zijn verschillende elementen hiervan "vertaald" als handhaving van de rechtsorde en het waarborgen van vloeren in het bestaan. Deze principiële visie op taken en verantwoordelijkheden bevat in sommige opzichten *andere indicaties voor bestuurlijke vernieuwing dan het concept van de verzorgingsstaat*. De christen-democratie wil, dat mensen en organisaties verantwoordelijkheden kunnen oppakken en dat verantwoordelijkheden niet worden afgewenteld, dat levensbeschouwelijke en culturele pluriformiteit wordt erkend, dat de overheid zich meer profileert op die terreinen die juist tot haar domein behoren.

Hierdoor wordt duidelijk dat het CDA *niet* kiest voor een "terugtrekkende" overheid, *maar* voor een *andere optredende overheid*, een overheid die ernst maakt met het beleidsmatig gestalte geven aan het concept van een verantwoordelijke samenleving. En daarmee is dan wederom het kader waarbinnen bestuurlijke vernieuwing tot stand moet komen, aangegeven. Nader toegespitst gaat het om *twee centrale lijnen*. Enerzijds dienen processen van "vermaatschappelijking" te worden gestimuleerd, anderzijds zal de overheid zich meer moeten richten op haar "kerntaken". Deze centrale noties komen in de volgende twee paragrafen aan de orde.

## 2. VERMAATSCHAPPELIJKING

Vermaatschappelijking wordt in de "Discussienota over de verantwoordelijke samenleving" aangeduid als "een proces waarbij maatschappelijke verantwoordelijkheden weer in de eerste plaats door de burgers zelf en hun maatschappelijke verbanden worden beleefd en vervuld. (-) Afwegingen moeten, meer dan nu, door de burgers zelf of dichterbij de burger in de maatschappelijke organisaties gemaakt kunnen worden." Dit proces is inmiddels in gang gezet en er kunnen dan ook veel voorbeelden van vermaatschappelijking worden genoemd:

- *ontwikkelingssamenwerking*: een grotere rol voor de mede-financieringsorganisaties en het bedrijfsleven;
- *sociale zekerheid*: overdracht van de werknemersverzekeringen aan de sociale partners;
- *onderwijs*: meer gebruik maken van de bijzondere bestuursvorm;
- *volksgezondheid*: grotere verantwoordelijkheid van ziekenfondsen en ziektekostenverzekeraars;
- *volkshuisvesting*: uitbouw van de taken van woningbouwcorporaties.

Discussies over vermaatschappelijking spelen zich niet alleen in Den Haag af, maar doen zich eveneens voor op provinciaal en gemeentelijk vlak. Zo bevat de bundel "De verantwoordelijke samenleving op lokaal niveau" (1988) van de CDA-bestuurdersvereniging veel concrete aanzetten: privatisering van het gemeentelijk woningbezit, overdracht van het bestuur van de openbare school aan de ouders/verzorgers, budgetfinanciering bij verzorgingshuizen, "zelfdoen" in de sport, de ontwikkeling van een buurteconomie, thuiszorg en particulier initiatief, private initiatieven in de sfeer van de kinderopvang, zelfwerkzaamheid van bewoners in hun woonomgeving, enz.

Het komt er voor christen-democratische bestuurders dus op neer dat *op systematische wijze het takenpakket van de overheid onder de loep* wordt genomen.

Met het noemen van mogelijkheden van vermaatschappelijking is echter slechts een eerste stap gezet. In het recente verleden zijn herhaaldelijk kritische noten bij deze opties geplaatst: kan het maatschappelijk middenveld die taken aan, is dat middenveld wel voldoende aanwezig, valt er niet een "gat" tussen het terugtreden van de overheid en het (nog) niet oppakken van verantwoordelijkheden door maatschappelijke verbanden? Daarnaast speelden en spelen nog tal van andere vragen: hoe is het gesteld met de interne democratie van organisaties, hebben gebruikers en cliënten een klachtrecht, hoe is het met de deskundigheid van bestuurders gesteld?

Deze vragen mogen niet dienen als een alibi om vermaatschappelijking tegen te houden, maar moeten juist worden opgepakt om de zorgvuldigheid van vermaatschappelijkingsprocessen te vergroten en om te voorzien in nog bestaande leemtes en onvolkomenheden. In de samenvattende rapportage van de partijpolitieke discussie over de verantwoordelijke samenleving (gepubliceerd onder de titel "Op het spoor van de verantwoordelijke samenleving - eindresultaat van een CDA-discussie"; 1988) wordt hieromtrent opgemerkt dat maatschappelijke organisaties ook zelf burgers meer bij hun werk moeten betrekken.

Genoemd worden:

- toetsing van hun beleid aan normen en waarden (identiteit, normbesef e.d.);
- een creatieve aanpak in bestuur en beheer, waardoor het aantrekkelijk wordt voor mensen om zich voor de organisatie in te zetten;
- oog hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening;
- het invoeren van een democratische structuur en een goede klachtenprocedure;
- het bevorderen van de kwaliteit van bestuurders en de betrokkenheid van de leden door scholing en voorlichting;
- het zelf creëren van coördinatiepunten (koepels e.d.).

Uiteraard is ook de maatschappelijke betrokkenheid van de burger zelf van groot belang. Die betrokkenheid komt tot uitdrukking in de wijze van opvoeding van kinderen, in participatie in maatschappelijke activiteiten, in het - vanuit de solidariteitsgedachte - antwoord geven op de negatieve aspecten van individualisme en in het ten volle benutten van de eigen mogelijkheden van medezeggenschap.

Deze thematiek raakt vanzelfsprekend ook de opstelling van de overheidsbestuurder: krijgt vermaatschappelijking een kans of wordt zij juist ingedamd, wordt al dan niet een bewust toerustingsbeleid gevoerd (bevordering van deskundigheid van vrijwilligers en bestuurders van organisaties, overdracht van taken en middelen, startsubsidies e.d.), stelt men zich activerend of defensief op ten opzichte van het middenveld?

De CDA-boodschap is helder: er zal een appel gedaan moeten worden op het verantwoordelijkheidsbesef van maatschappelijke verbanden. Het behoeft geen betoog dat de *bestuursstijl en de mentaliteit van de overheidsbestuurder* - uiteraard naast andere factoren - *van doorslaggevend belang zijn voor het welslagen van vermaatschappelijking.*

### 3. KERNTAKEN VAN DE OVERHEID

Door slogans zoals "meer macht, minder overheid" en "de terugtrekkende overheid" komt volstrekt onvoldoende over het voetlicht welke rol de overheid in de toekomst heeft te spelen. Eenzelfde bezwaar kan worden ingebracht tegen het ongeclausuleerde pleidooi om "de" collectieve uitgaven te verlagen: gaat het dan om aantallen ambtenaren, overdrachtsuitgaven zoals uitkeringen en subsidies of overheidsinvesteringen?

Het CDA kiest niet voor het perspectief van een terugtrekkende overheid, maar voor een "anders optredende" overheid. Op diverse terreinen kan er een verschuiving plaatsvinden van overheidsbeleid naar meer beleidsvrijheid voor maatschappelijke verbanden. Gewenst is een overheid die nadrukkelijk de waarde en betekenis van identiteit en pluriformiteit in de samenleving erkent en daarvoor ook de voorwaarden schept. Juist pluriformiteit kan leiden tot een verrijking van de samenleving. Het - ook in beleidsmatig opzicht - mogelijk maken van ideële en organisatorische verscheidenheid doet recht aan de christen-democratische visie op de verantwoordelijke mens. Teneinde recht te doen aan dit mens- en maatschappijbeeld is spreiding van verantwoordelijkheden noodzakelijk. In de vorige paragraaf werden daarom diverse voorbeelden genoemd. Op deze terreinen kan de overheid zich bescheidener opstellen. Op andere



terreinen moet de overheid echter juist vooruit. Aldus ontstaat *een vierlag in het overheidsbeleid*:

- a. het scheppen van voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving;
- b. het waarborgen van financiële en sociale bodems in het bestaan;
- c. het versterken van de rechtsorde;
- d. de zorg voor de schepping.

### 3.1. Het scheppen van voorwaarden voor een verantwoordelijke samenleving

Een eerste kerntaak van de overheid is het scheppen van condities voor vermaatschappelijking. De overheid kan het ontstaan en functioneren van maatschappelijke organisaties langs verschillende wegen stimuleren:

- een eenvoudiger en doorzichtiger subsidiestelsel, waarin naast overheidsgeld plaats is voor eigen bijdragen en giften;
- deregulering, waardoor meer eigen beleidsruimte voor de deelnemers aan maatschappelijke processen ontstaat;
- een gericht onderwijsbeleid waarin meer aandacht wordt gegeven aan het bijbrengen van vaardigheden, waarden en normen die de maatschappelijke deelname van leerlingen bevorderen;
- ondersteuning van scholing van vrijwilligers, zoals bestuurstrainingen, omdat een grotere verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid voor instellingen hogere eisen aan de vaardigheden van bestuurders stelt;
- het scheppen van meer ruimte voor sociale partners bij onderhandelingsprocessen (cao's).

Uit deze voorbeelden blijkt, dat processen van vermaatschappelijking en een daarop toegespitst overheidsbeleid in elkaar moeten grijpen. Wanneer de overheid aldus voorwaardenscheppend handelt en daarbij noodzakelijkerwijs de eigen identiteit, verantwoordelijkheden en bevoegdheidssferen van maatschappelijke verbanden erkent, *wordt voorkomen dat overheid en particulier initiatief op elkaars stoel gaan zitten* en dat de overheid maatschappelijke verbanden gebruikt om haar eigen doelstellingen te bereiken. Door een dergelijke houding komt maatschappelijke verscheidenheid in het gedrang. Als de overheid in haar subsidiebeleid absolute toegankelijkheid voor een ieder voorschrijft, kan dat inbreuk maken op de *levensbeschouwelijke pluriformiteit*. Vandaar dat steeds gezocht moet worden naar een evenwicht tussen geografische en levensbeschouwelijke toegankelijkheid. De criteria en randvoorwaarden bij functionele decentralisatie kunnen en mogen dan ook niet op één noemer worden gebracht met de voorwaarden die men kan stellen bij stimulering van vermaatschappelijking. Op deze wijze wordt voorkomen dat maatschappelijke organisaties "verlengstukken" van de overheid worden.

Het wordt gaandeweg duidelijker dat de door christen-democraten voorgestane bestuurlijke vernieuwing andere accenten kent dan de bestuurlijke vernieuwing die is gericht op het concept van de verzorgingsstaat. Meer dan vroeger gaat het erom de georganiseerde samenleving tot haar recht te laten komen. Dit nu veronderstelt aanpassingen in het bestuursinstrumentarium waarvan de overheid zich bedient. Op de verschillende bestuursniveaus zullen de moge-

lijkheden van vermaatschappelijking onderzocht moeten worden. Voor een belangrijk deel kan worden voortgebouwd op de stroom publikaties die de laatste jaren binnen het CDA zijn uitgebracht, voor een ander deel zal het nieuwe verkiezingsprogram, evenals het Modelprogram voor de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 de nodige beleidsindicaties bevatten. Bij dit alles zij uiteraard wel bedacht dat de situatie per plaats (stad of dorp) en/of per regio (Randstad of platteland) verschilt.

Daarom zullen bestuurlijke wegen soms verschillend moeten lopen.

### 3.2. Het waarborgen van financiële en sociale bodems in het bestaan

Een tweede kerntaak is het waarborgen van financiële en sociale bodems in het bestaan. De Algemene Bijstandswet, aangevuld met gemeentelijk beleid inzake individuele schuldsanering, de huursubsidie, de studiefinanciering e.d. zijn hiervan de concrete toepassingen. Deze taken verdienen ook in de komende jaren de volle aandacht. Immers, grote groepen in onze samenleving plukken de vruchten van een gunstige economische ontwikkeling, maar er zijn ook groepen die op steeds grotere afstand dreigen te komen (moderne armoede). Dit vereist niet alleen een zorgvuldig financieel, maar eveneens een sociaal verantwoord beleid van de overheid. Mensen moeten juist worden geholpen om bijvoorbeeld uit het vangnet van de Bijstandswet te komen. Sociaal beleid vraagt om motivatie, scholing, begeleiding, werkervaringsplaatsen, geschikte arbeidsbemiddeling. Deze taken kan de overheid niet alleen aanvangen - de inschakeling van maatschappelijke verbanden zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, scholingsinstellingen e.d. is noodzakelijk -, maar wel is het van groot belang dat de overheid nadrukkelijk haar verantwoordelijkheden oppakt.

Ook op dit vlak komt het vraagstuk van de *decentralisatie* om de hoek kijken. Legt het CDA een zware nadruk op de overheveling van taken van de overheid naar de particuliere (profit en non-profit) sector, evenzeer is het van belang om oog te hebben voor de taakverdeling binnen de overheidskolom. Wanneer bepaalde doelen beter op het niveau van gemeente of provincie kunnen worden gerealiseerd, gaat het niet aan om "hogere" bevoegdheden op te rekken. Naast de algemene, landelijke kaders van inkomens- c.q. uitkeringsbeleid (algemene bodemvoorziening) is er veel te doen op decentraal niveau, omdat juist hier maatschappelijke problemen scherper in het vizier komen en tot oplossing kunnen worden gebracht (individuele beoordeling van gevallen).

Bodems in het bestaan hebben niet alleen betrekking op het lot van individuele burgers, maar evenzeer op het bestaan van de samenleving als zodanig. Gedacht kan dan worden aan een evenwichtige inrichting van de ruimte, een adequate infrastructuur, de koppeling van economische ontwikkeling aan sociale en culturele ontplooiing. Het spreekt vanzelf dat de overheid niet alles zelf ter hand moet nemen - privatisering en uitbesteding kunnen zeer wel geboden zijn -, maar wel dient zij acht te slaan op zorgvuldigheid bij de verdere ontwikkeling van een maatschappelijke infrastructuur.

### 3.3. Het versterken van de rechtsorde

Een derde kerntaak is de handhaving van de rechtsorde. Vrede en veiligheid

vragen alle aandacht. Criminaliteit vereist een gerichte aanpak, niet alleen repressief (bijvoorbeeld justitieel), maar ook preventief. De "rechtsorde" kan daarom niet geïsoleerd worden beschouwd van vraagstukken rondom normen en waarden. Ook die notie moet - naast de aandacht voor politiebeleid e.d. - in het overheidsbeleid doorklinken. De rechtsorde veronderstelt ook dat burgers hun recht moeten kunnen halen, onder meer in de administratief- en civiel-rechtelijke sfeer. Daartoe dienen bestuurlijke procedures. Burgers moeten metterdaad de mogelijkheid hebben om van hun rechten gebruik te maken. Rechtsbijstand is nodig om zwakkere partijen in procedures te beschermen. Via de Arob-rechtsgang kan de burger in het geweer komen tegen de overheid. Bij dit alles zij wel bedacht dat juridische procedures vooraf worden gegaan door conflicten die kennelijk niet zonder rechterlijke tussenkomst konden worden opgelost. Daarom is het - mede met het oog op de rechtsorde - van groot belang dat ook de overheid zich in alle opzichten zorgvuldig gedraagt.

De rechtsorde komt ook op een andere manier tot uitdrukking en wel door *democratisering* van maatschappelijke organisaties, door de *participatie* van consumenten-, patiënten- en andere organisaties in "klachtinstanties" en door *inspraakmogelijkheden* van burgers en instellingen waar nodig met wettelijke bevoegdheden te omkleden.

Hierdoor wordt een bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur en de democratie, ook binnen niet-christelijke verbanden. Het zijn uiteindelijk de burgers zelf die verantwoordelijkheden moeten oppakken, maar de overheid kan waar nodig wel de randvoorwaarden scheppen.

### 3.4. De zorg voor de schepping

Een vierde kerntaak is de zorg voor de schepping. Het milieu is en wordt beschadigd. Terwille van de kwaliteit van de natuur zelf en met het oog op de zorg voor komende generaties heeft de overheid op dit terrein een onvervreembare taak. Wet- en regelgeving alsmede effectief toezicht op naleving van wetten blijven geboden. Ook provincies en gemeenten zullen terzake nadrukkelijk hun taken moeten oppakken.

Tegelijkertijd dient de overheid maatschappelijke verbanden te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het milieu. Zelfregulering door bijvoorbeeld ondernemingen, de vaststelling van milieugedragscodes, handhaving van die codes alsmede corrigerend optreden, de erkenning van de betekenis van tegenwicht biedende krachten zoals milieuorganisaties - deze en andere noties verdienen bijzondere aandacht.

*Zorg voor het milieu is en blijft een kerntaak van de overheid, maar behoort evenzeer tot de verantwoordelijkheid van de samenleving zelf.*

## Kenmerken van bestuurlijke vernieuwing

### 1. BESTURINGSFILOSOFIE

Bij bestuurlijke vernieuwing in de context van de verantwoordelijke samenleving gaat het vooral om de vraag: hoe kan door alle betrokkenen in en bij het openbaar bestuur een specifieke bijdrage worden gegeven aan een nieuwe maatschappijopvatting? De oogmerken van bestuurlijke vernieuwing kunnen niet los gezien worden van de *besturingsfilosofie achter het concept van de verantwoordelijke samenleving*. Deze besturingsfilosofie is *tweeledig*:

- zij is gericht op een verandering van de taakopvatting van de overheid en het bestuur: wat zijn kerntaken, wat zijn aanvullende taken, welke rolopvatting moeten bestuurders hebben;
- zij is gericht op een verandering van de samenleving, de omgeving van het bestuur: onder welke voorwaarden kunnen welke taken aan de samenleving worden overgelaten, hoe kunnen groepen en individuen worden gemotiveerd om maatschappelijke verantwoordelijkheden daadwerkelijk op te pakken.

Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving betekent dus dat de *overheid* plaats maakt voor het maatschappelijk middenveld, en zich vooral ook *actief en activerend* opstelt.

### 2. KENMERKEN

Bestuurlijke vernieuwing als instrument voor een plaatsmakende, actieve en activerende overheid heeft de volgende kenmerken:

#### 2.1. Deling van verantwoordelijkheid

Dit is het meest wezenlijke kenmerk van bestuurlijke vernieuwing. Besturen moet niet vanuit een isolement gebeuren; beslissingsbevoegdheden moeten dan ook niet gemonopoliseerd worden. *Het spreiden van verantwoordelijkheden draagt bij tot een actievere betrokkenheid van hen die door het beleid het meest geraakt worden*. Het draagt ook bij tot een ontwarring van oneigenlijke combinaties van verantwoordelijkheden. Spreiding van verantwoordelijkheid betekent niet alleen het scheppen van heldere verhoudingen, maar ook het ontlasten van communicatiekanalen binnen het bestuur en tussen overheid en samenleving.

Deling van verantwoordelijkheid betekent ook een *toedeling*. Er zullen daadwerkelijk afspraken gemaakt moeten worden over nieuwe verdelingen van taken. De nieuwe taakverdelingen moeten zich niet beperken tot de zogenaamde "grote operaties". Deze blijven onverminderd van belang, met name de decentralisatie van rijkstaken naar de provincies en gemeenten, maar er zal ook een weg moeten worden gevonden naar een veelheid van minstens zo belangrijke "kleine operaties" op het niveau van de individuele bestuurder in concrete situaties. Een

werkelijk nieuwe orde van verantwoordelijkheden kan alleen gerealiseerd worden als alle deelnemers con amore aan zo'n proces willen meewerken. *De voordelen van gespreide verantwoordelijkheden moeten bij "gevers" en "nemers" concreet gevoeld worden.* De "grote operaties" hebben te veel bedreiging opgeroepen. Die sfeer moet weggenomen worden. Bestuurlijke vernieuwing mag in elk geval niet in die sfeer terechtkomen.

Het delen van verantwoordelijkheden moet niet alleen plaatsvinden tussen bestuurslagen, maar allereerst tussen overheid en samenleving. We denken dan aan het overdragen van verantwoordelijkheden van een overheid, bijvoorbeeld een gemeente, aan een maatschappelijke organisatie, bijvoorbeeld een woningbouwvereniging. Maar ook binnen een overheid kunnen verantwoordelijkheden op een nieuwe wijze verdeeld worden, met name tussen bestuurders (die zich meer met de grote lijnen van het beleid bezig dienen te houden) en ambtenaren. Het verzelfstandigen (privatisering) van een overheidsdienst is eveneens een manier om verantwoordelijkheden nieuw te ordenen.

*Het delen van verantwoordelijkheden leidt tot een zichzelf versterkend effect. Er treedt een nieuwe dynamiek op.* Maar dat lukt alleen als er tussen alle deelnemers communicatie mogelijk blijft. Aan dit aspect zal in dit hoofdstuk dan ook uitvoerig aandacht worden gegeven.

## 2.2. Het stimuleren van creativiteit

Verantwoordelijkheid schept niet alleen verplichtingen, maar ook vrijheid. Vrijheid tot het nemen, of nalaten, van beslissingen.

Vrijheid roept op tot creativiteit. Net als een kunstenaar niet in onvrijheid kan gedijen, zo kan een bestuurder zijn taak niet volbrengen in een keurslijf van regels die door anderen (of hemzelf) zijn gemaakt.

*Creativiteit is een wezenlijk kenmerk van bestuurlijke vernieuwing. Zij draagt bij tot frisse, originele ideeën.* En tot een grotere bevrediging van de deelnemers aan bestuurlijke processen.

Bestuurlijke vernieuwing houdt in dat bestuurders anderen de ruimte geven om hun creatieve vermogens te ontwikkelen.

## 2.3. Voorspelbaarheid en duidelijkheid

Het vertrouwen van burgers en organisaties in de overheid wordt vooral bepaald door de vraag of men op de overheid aan kan. Vooral bedrijven willen weten waar ze aan toe zijn. Een "ja" moet een "ja" zijn en blijven. Bedrijven en andere organisaties kunnen geen lijnen naar de toekomst uitzetten als de overheid wisselvallig is.

Voor het rechtsgevoel van burgers is het van belang dat de overheid bepaalde grenzen trekt en daar consequent aan vasthoudt. *Zodra de overheid onduidelijk is over de handhaving van haar eigen normen, ontstaat er een bedreiging van de legitimiteit van het overheidsoptreden.*

## 2.4. Slagvaardigheid en dynamiek

De samenleving vraagt om een doortastende overheid. Het moet niet eindeloos duren voor een beslissing genomen wordt. Een bestuurder moet op een gegeven

moment een besluit durven nemen. Inspraak is in een proces van democratische beleidsvoorbereiding niet meer weg te denken. Maar soms worden langdurige besluitvormingsprocedures gekenmerkt door nodeloos veel overleg.

*Overleggen-om-te-overleggen leidt tot quasi-legitimatie van het beleid. Dit gaat ten koste van de bestuurlijke slagvaardigheid.*

Als de overheid (ook de lokale) de dynamiek van de (internationale) samenleving niet bijhoudt, zet zij zichzelf buitenspel. Of er treedt maatschappelijke en economische verstarring op, die onherroepelijk leidt tot achteruitgang. Een dynamische vooruitgang is daarom niet alleen slagvaardig, maar streeft bovendien doelbewust vooruitgang na. In die betekenis dient elke bestuurder dan ook een progressief bestuurder te zijn.

Bestuurders zullen dus vooruitgang moeten bewerkstelligen. Stilstand is immers achteruitgang. Van bestuurders mag verwacht worden dat zij ontwikkelingen op gang brengen. Dit impliceert risico's nemen. Per definitie kan een bestuurder zich niet veroorloven stil te blijven zitten en ontwikkelingen over zich heen te laten komen. Een rechter wacht (passief) af tot een zaak bij hem wordt aangebracht. Een bestuurder daarentegen dient zich *actief* op te stellen.

In het bestuur betekent dit dat wethouders, gedeputeerden, ministers enz. de marsroute moeten aangeven. Zij moeten plannen ontwikkelen. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om grote, prestigieuze bouwprojecten maar om het op gang brengen van ontwikkelingen op alle mogelijke terreinen waar stagnatie dreigt. Te denken valt bijvoorbeeld aan oplossingen voor verkeersproblemen, projecten voor langdurig werklozen, een meerjarenplan voor vervanging van verouderde rioolstelsels, enz. enz. Dergelijke plannen kunnen er toe leiden dat anderen (burgers en instellingen) gestimuleerd worden om weer in de mogelijkheden van hun stad of dorp én van henzelf te geloven. Niet zelden ziet men dat bedrijven, organisaties en burgers zich door plannen van de overheid aangesproken voelen om ook zelf aan de slag te gaan.

Dynamiek is een wezenlijk kenmerk van bestuurlijke vernieuwing.

Uiteraard moeten bestuurders toezien op een adequate uitvoering van hun plannen. Daarom is ook controle op, en evaluatie van de beleidsuitvoering van belang.

## 2.5. Open communicatie

Het overheidsbestuur staat niet in een vacuüm. Bestuurders moeten er niettemin voortdurend op bedacht zijn om niet de neiging te hebben tot verstarring en fixatie op het eigen gelijk. Bestuurders moeten ook na langere tijd in staat zijn om maatschappelijke problemen door de bril van anderen te zien. Bestuurders moeten daarom voortdurend in open contact staan met de "buitenwereld". En niet alleen met de eigen, per definitie beperkte, achterban.

Bestuurlijke vernieuwing gaat samen met het ontvouwen van een netwerk van contacten. *Bestuurders en vertegenwoordigers uit de samenleving moeten vindbaar en toegankelijk zijn* voor elkaar. Het opzetten van zo'n communicatienetwerk is een verantwoordelijkheid op organisatieniveau, maar ook voor de individuele bestuurder. Kenmerkend voor dit netwerk moet zijn "open" structuur zijn. Het moet met andere woorden niet te veel moeite kosten om met elkaar in aanraking te komen. Bestuurlijke vernieuwing moet kastevorming voorkomen.

## 2.6. Kwaliteit

Het is niet mogelijk om een echte definitie van bestuurlijke kwaliteit te geven. Dit is net zoiets als het spreken over de kwaliteit van kunst. Maar ook zonder objectieve maatstaven bestaat er ook in het bestuur wel degelijk zoiets als "kwaliteit". Bestuurlijke kwaliteit heeft in ieder geval te maken met de volgende kenmerken:

- bestuurders onderbouwen hun besluiten op basis van een beredeneerd *concept* en betrouwbare *informatie*;
- besluiten worden met *zorgvuldigheid* geformuleerd en uitgevoerd; er moet in de besluitvorming een *constante factor* aanwezig zijn: in soortgelijke omstandigheden moeten gelijke besluiten genomen worden;
- besluiten moeten *duurzaam* zijn, d.w.z. niet voortijdig worden ingetrokken bij het minste zuchtje tegenwind;
- bestuurders staan open voor *kritiek*. Net als op de markt is de bepaling van kwaliteit uiteindelijk ter beoordeling van de afnemer van het produkt. De ondernemer zal zijn produkt voortdurend willen verbeteren, lettend op de waardering van de klanten. Ook een bestuurder moet voortdurend open staan voor verbetering van zijn "produkt".

## 3. DE TEGENPOOL: BESTUURLIJKE VERSTARRING

Bestuurlijke vernieuwing kan ook op een andere manier worden beschreven. Namelijk als het *voorkómen van bestuurlijke verstarring*. Hieronder volgt een overzicht van de kenmerken van bestuurlijke verstarring:

3.1. *machtsusurpatie*: verantwoordelijkheden worden niet gedeeld. Bestuurders beschouwen andere partners niet als gelijkwaardig. Uitgangspunten en doelstellingen formuleren ze zelf, zonder daar iemand bij nodig te hebben. Macht wordt gemonopoliseerd. Anderen zijn slechts waterdragers, om macht tot uitvoering te brengen.

3.2. *gebrek aan verbeeldingskracht*: als bestuurders geen meedenkers tolereren, ontstaat een sfeer waarin het uiten van frisse ideeën als bedreigend wordt ervaren door mensen met een meer dan gemiddelde verbeeldingskracht. *Bestuurlijke verstarring leidt tot arme en ondoelmatige organisaties met gefrustreerde medewerkers*. Er wordt immers geen beroep gedaan op het rijke potentieel van menselijke fantasie dat in principe in iedere omgeving voorhanden is.

3.3. *schijnbare stabiliteit*: weet de buitenwereld waar ze met verstarde bestuurders aan toe is? Niets is minder waar. Verstarring leidt tot gebrek aan aanpassing aan maatschappelijke veranderingen. De ontwikkelingen in de samenleving zoeken en vinden hun weg. Vroeg of laat zal ook de overheid zich daaraan moeten aanpassen. Dat kan slechts op twee manieren. Of door onverwijld alsnog aansluiting te vinden bij maatschappelijke ontwikkelingen; maar dergelijke schoksgewijze veranderingen brengen onrust te weeg. Of door repressie; de overheid wil of kan haar gezag in sommige situaties alleen maar handhaven door te proberen de ontwikkelingen met geweld naar haar hand te zetten.

De uiterste consequentie van bestuurlijke verstarring is dan ook burgeroorlog. Latijns Amerika en Zuid-Afrika zijn hiervan (potentiële) voorbeelden. Gebrek aan dynamiek van het bestuur levert dus een geheel andere, niet meer stuurbare dynamiek op in de samenleving. *Op den duur leidt bestuurlijke verstarring dan ook tot bestuurlijke instabiliteit en onvoorspelbaarheid.*

3.4. *willekeur*: als bestuurders de macht tot het voorbereiden en bepalen van beleid monopoliseren, is de verleiding groot om de ogen te sluiten voor de omgeving waarin dit beleid moet worden uitgevoerd. Bij gebrek aan terugkoppeling worden dezelfde besluiten in andersoortige situaties genomen of omgekeerd. De strakke beleidsvisie van de verstarde bestuurder is voor hemzelf weliswaar duidelijk, maar de buitenwereld kijkt daar heel anders tegen aan.

3.5. *gebrek aan communicatie en informatie*: wie zijn ogen wenst te sluiten voor de (negatieve) gevolgen van zijn beleid schernt zich af van de meest waardevolle informatie die beschikbaar is. *Door het verdringen van kritiek treedt vervreemding op ten opzichte van de omgeving en komt de bestuurder in een isolement terecht.* Daardoor worden echte vernieuwers soms na verloop van tijd behoudende bestuurders.

3.6. *middelmatigheid en uiterlijke schijn*: bestuurlijke verstarring leidt tot een gigantische verspilling van menselijke creativiteit en tot gebrek aan motivatie. *Als innovatief gedrag in de omgeving van de bestuurder niet wordt beloond, sluit de bestuurder zich af van de belangrijkste inspiratiebron die hij heeft: zijn eigen mensen.* Wie niet luistert naar de goede ideeën van anderen erodeert zijn eigen gezag. Er treedt een vervlakking op binnen de organisatie, die vaak gecamoufleerd wordt door uiterlijke schijn. Heel wat overheidsfolders zijn niet een uiting van vernieuwing, maar slechts een façade om de middelmatigheid van het beleid te verbergen.

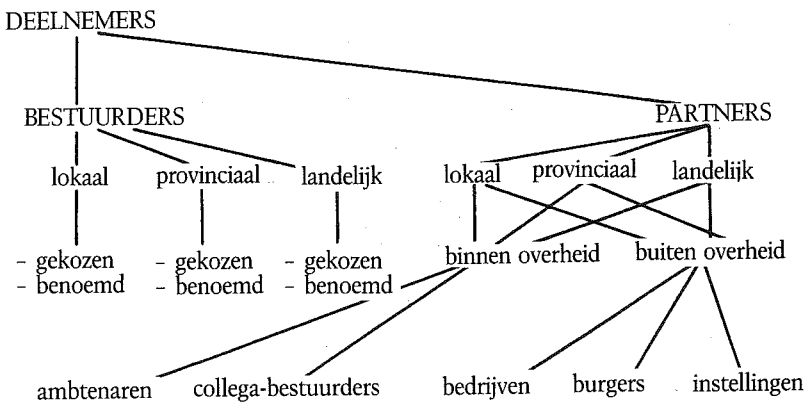


# Waar liggen mogelijkheden tot bestuurlijke vernieuwing?

## 1. GEEN ZAAK VAN BESTUURDERS ALLEEN

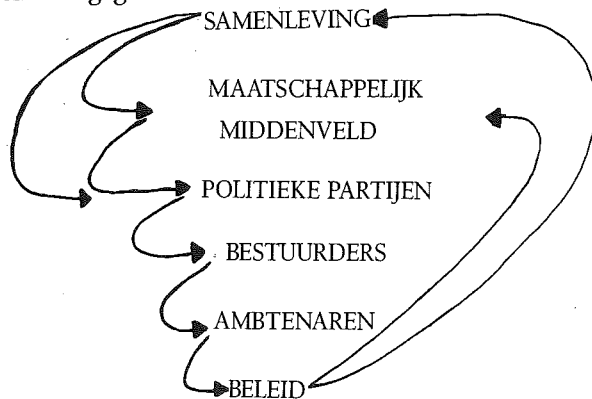
Er is aangegeven wat bestuurlijke vernieuwing is, en ook het spiegelbeeld - bestuurlijke verstarung - hebben we geschetst. Nu is de vraag aan de orde: wie is aanspreekbaar voor bestuurlijke vernieuwing?

De deelnemers aan het proces van bestuurlijke vernieuwing kunnen als volgt worden gerubriceerd:



Van belang is het inzicht dat bestuurlijke vernieuwing niet alleen een zaak van (individuele) bestuurders is. De "partners" in de omgeving moeten op zijn minst ook op de hoogte zijn van het zich voltrekken van een proces van bestuurlijke vernieuwing.

Bestuurlijke vernieuwing kan per definitie niet plaatsvinden vanuit een bestuurlijk isolement. *Als we bestuurlijke vernieuwing alleen overlaten aan bestuurders leidt dat op voorhand tot een mislukking. Iedereen moet meedoen.* Alle actors hebben namelijk een zekere relatie tot elkaar. Deze relaties kunnen schematisch als volgt worden weergegeven:



Uit de genoemde kenmerken van bestuurlijke vernieuwing, en vooral het delen van verantwoordelijkheid, het aanzetten tot creativiteit en betere communicatie valt een essentiële conclusie te trekken:

*Bij bestuurlijke vernieuwing gaat het op de allereerste plaats om de vraag: hoe gaan wij met elkaar om:*

- bestuurders met hun achterban
- bestuurders met hun medewerkers
- bestuurders met elkaar
- bestuurders met het maatschappelijk middenveld en de samenleving.

In elk van deze relaties liggen voor bestuurders mogelijkheden om bestuurlijke vernieuwing in te voeren of te bevorderen.

## 2. VERNIEUWING IN BESTUURLIJKE RELATIES

### 2.1. De bestuurder en zijn achterban

Het is duidelijk dat de bestuurder naar zijn achterban moet luisteren, maar hij of zij moet niet in de "ban" zijn van zijn of haar achterban. *Een bestuurder heeft een publieke zaak te dienen, hetgeen iets anders is dan het klakkeloos proberen in te lossen van de verlanglijstjes van de eigen achterban.* De (politieke) achterban van de (gekozen) bestuurder moet zich hier terdege van bewust zijn. Deze achterban heeft een onmisbare functie voor de bestuurder. Namelijk het opvangen en doorgeven van signalen uit de samenleving. De betekenis van de achterban moet dus niet gerelativeerd worden. Maar wel moet over en weer duidelijk zijn wat de specifieke rol is die de bestuurder en zijn achterban hebben te vervullen.

In veel situaties ontstaan problemen doordat partners deze rollen niet voldoende weten te onderscheiden. Zo moet vermeden worden dat de grens tussen gemeenteraadsfracties en de achterban gaat vervagen; hetgeen helaas nogal eens het geval is bij het betrekken van fractiebegeleidingsgroepen of "schaduwfracties" bij het eigenlijke fractieberaad. Betrokkenheid van derden mag er nooit toe leiden dat de gekozen fractieleden hun eigen verantwoordelijkheid niet meer kunnen invullen. De eigenlijke fractie moet ook intern openhartig kunnen spreken. De verantwoordelijkheden zijn volstrekt vertroebeld in die situaties waarbij "willekeurige" partijleden naar believen deel kunnen nemen aan het fractieberaad. De scheiding tussen algemeen belang en specifieke pleitbezorging voor deelbelangen is in die gevallen moeilijk aan te geven. Onder het mom van democratische en open verhoudingen wordt de democratie onbewust bedreigd!

*De verschillende rollen van de bestuurder en zijn achterban moeten dus beter gedefinieerd en onderscheiden worden.*

De contacten met de politieke achterban kunnen voor de bestuurder verfrissend en vruchtbaar zijn. Creatieve ideeën komen vaak van onder opborrelen. *Creatieve impulsen dringen alleen door als bestuurders zichzelf niet een aureool omhangen van ervarenheid en het per definitie beter weten.* De omgekeerde situatie, waarin de achterban de wijsheid in pacht denkt te hebben, is evenmin bevorderlijk voor een creatieve dialoog.

Er moet een cultuur ontstaan van onbeschroomdheid. Men moet hardop met elkaar durven denken. Ook onorthodoxe ideeën moeten op tafel kunnen komen, zonder dat men elkaar verwijten maakt over onwetendheid of onkunde.

De achterban van de bestuurder wil niet aan het lijntje worden gehouden en wil weten waar men aan toe is. Het is ook in zijn eigen belang dat de bestuurder tegenover zijn achterban helder en consequent is. Politieke programma's geven meestal de ruimte om prioriteiten in een nader te bepalen rangorde aan te geven. De bestuurder heeft in die afweging van prioriteiten steeds zijn eigen verantwoordelijkheid. Hij moet die verantwoordelijkheid, en de vrijheid die deze met zich meebrengt, niet versluieren. Wel moet de bestuurder uitleggen hoe hij of zij die vrijheid invult en waarom. *De bestuurder moet niet bevreesd zijn voor de discussie die zijn uitleg bij de achterban zal oproepen.* Die discussie kan voor alle partijen heel vruchtbaar zijn, en moet alleen al om die reden niet uit de weg worden gegaan.

Politiek en bestuur zijn voortdurend in beweging, omdat de samenleving in beweging is. Een bestuurder moet naar zijn achterban kijken om voeling te houden met de dynamiek in de samenleving. Deze dynamiek verloopt volgens een analoog proces. Zij is permanent en niet in kunstmatige tijdvakken (bijvoorbeeld zittingsperiodes) in te delen. Bestuurders moeten er voor waken dat gesloten akkoorden zo specifiek of absoluut zijn, dat er gedurende een bestuursperiode geen speelruimte meer overblijft. Vroeg of laat zal hun dat opbreken.

Men zal ook oog moeten hebben voor de nieuwe ideeën die over enige tijd opgeld zullen doen maar die zich nu al aandienen. *Overigens zullen de betere bestuurders er wel voor zorgen om "bij de tijd" te blijven. Zij staan immers op kruispunten van informatie en ideeën. De achterban moet er waardering voor weten op te brengen als bestuurders hun aanhang "een slag voor" zijn.* Echte bestuurders zijn geen volgelingen maar leiders, ook als het gaat om het oppikken van nieuwe ideeën en trends in de samenleving.

*De communicatie tussen bestuurders en hun achterban moet niet bureaucratisch verlopen.* Een formalistische opstelling werpt drempels op. Een populistische opstelling daarentegen heeft het karakter van een toneelvoorstelling. Toneel is eenrichtingverkeer. *Bestuurlijke communicatie is tweerichtingsverkeer.* Een bijzonder aandachtspunt is een helder en begrijpelijk taalgebruik. Bestuurders moeten waken voor ambtelijk jargon.

De vernieuwende bestuurder neemt voor zijn achterban de tijd, zonder dat zijn geduld en energie als een offer worden ervaren. *Het inruimen van tijd voor de achterban is een kwestie van prioriteiten stellen in de agenda.* Geen enkele bestuurder kan zich verschuilen achter het argument dat hij of zij het te druk heeft met besturen.

Als een fabrikant een nieuw produkt op de markt brengt zal hij zeker ook benieuwd zijn wat de achterban thuis van de kwaliteit van dat produkt vindt. Misschien is de waardering van zijn eigen gezin een oprechtere maatstaf dan de mening van vele anderen. Datzelfde geldt in zekere zin ook voor het proeven van de kwaliteit van bestuurlijke beslissingen. *Een bestuurder moet niet afwachten tot hij de "keuringsdienst van waren" op bezoek krijgt.* Dan kan het al te laat zijn.

Tevoren moet de eigen achterban reeds gepolst zijn om een onbevungen oordeel te geven over de kwaliteit van het beleid. Een wethouder, statenlid, enzovoorts,

moet niet de volgende verkiezingen afwachten om zijn achterban te polsen over de kwaliteit van het beleid. De achterban zal immers niet altijd spontaan met een oordeel komen. Heel vaak laat de kwaliteit te wensen over en voelen mensen zich gegeneerd om daar iets van te zeggen. Dat overkomt ons allemaal wel eens in een restaurant. Men denkt dan: "Ik zeg maar niets, de volgende keer ga ik wel naar een ander . . .". Een bestuurder moet kunnen vertrouwen op een eerlijke reactie van zijn achterban. Hij moet ook het lef hebben om de achterban naar een kritische reactie te vragen. Dit om het "slechte-restaurant-effect" te voorkomen.

## 2.2. De bestuurder en zijn medewerkers

Bestuurlijke vernieuwing zonder de ambtelijke medewerkers daarbij te betrekken is half werk. De ambtenaren zijn enerzijds een groep waarop de bestuurlijke vernieuwing zich dient te richten, maar anderzijds zijn zij een belangrijke partner voor de bestuurder om bestuurlijke vernieuwing te realiseren.

In het kader van bestuurlijke vernieuwing moet vooral gekeken worden naar een betere taakafbakening tussen bestuurders en hun ambtelijke medewerkers. Een bestuurder moet vooral aandacht hebben voor de hoofdlijnen en de context van het beleid. Net als ieder mens kan ook een bestuurder maar een beperkte hoeveelheid informatie verwerken. Hij of zij moet zijn/haar geest en geheugen vrij maken voor wezenlijke zaken en deze niet belasten met overbodige details. Tot die essentialia behoort in ieder geval een goede kennis van de "omgeving". Een autobestuurder let op de weg en op zijn instrumentenpaneel. Wat er onder de motorkap gebeurt is weliswaar belangrijk, maar niet voor de bestuurder om zijn doel te bereiken. *De bestuurder moet niet op de stoel van zijn bijrijder, monteur of benzineverkoper gaan zitten.* Hij moet wel weten wanneer hij naar de pomp of de garage moet. Dat blijft zijn verantwoordelijkheid: het op tijd anderen op hun verantwoordelijkheid aanspreken. Zo hoort het ook te gaan in de relatie tussen bestuurders en hun ambtelijke medewerkers.

Bestuurders kunnen meer verantwoordelijkheden toedelen aan ambtenaren door:

- delegatie,
- zelfbeheer en contract-management,
- verzelfstandiging van dienstonderdelen.

Veel bestuurders staan op een vulkaan van creativiteit. Maar die vulkaan "slaapt". Zowel in grote als in kleine overheidsorganisaties worden ambtenaren ingesnoerd door de bureaucratie. Mensen met ideeën kunnen deze daardoor onvoldoende uitdragen en raken gedemotiveerd. De opdracht van de bestuurder is de creatieve vulkaan die tot zijn beschikking staat nieuw leven in te blazen. Het is pertinente onzin dat ambtenaren minder creatieve wezens zijn dan hun collega's in het bedrijfsleven.

Om die creativiteit te stimuleren kunnen de volgende methoden gehanteerd worden:

- betere loopbaanbegeleiding;
- meer horizontale doorstroming;
- uitwisselingsprogramma's;
- trainingen en cursussen;
- meer werkoverleg;
- positieve stimulansen voor mensen die iets nieuws durven voor te stellen;
- betere contacten met de doelgroepen en uitvoerders aan de basis.

Het spreekt vanzelf dat juist de naaste medewerkers van bestuurders moeten weten waar ze aan toe zijn. Een heldere toedeling van verantwoordelijkheden is een vereiste. Maar om helderheid te scheppen in deze relatie moet meer gebeuren. De medewerkers moeten kunnen bevroeden wat de politieke en maatschappelijke roerselen zijn die de bestuurder bezighouden. Wijzigingen in de koers moeten niet als een verrassing komen.

Om een goede vertrouwensbasis te scheppen tussen bestuurders en ambtenaren is het zinvol regelmatig alle uitgangspunten gezamenlijk door te spreken. Er moet met andere woorden ruimte zijn voor bezinning. De extra tijd die hierin geïnvesteerd wordt, betaalt zich snel terug. *Bestuurlijke vernieuwing is dus mede gericht op het cultiveren en intensiveren van de samenwerking tussen bestuurder en ambtenaren.*

Deze samenwerking kan uitkristalliseren in een soort "jaarcontract" dat ontleend is aan de toelichting bij de begroting. Begrotingstoelichtingen kunnen doorgaans veel beknopter. Gepleit wordt voor toelichtingen die voor de buitenwacht duidelijk maken welke concrete acties te verwachten zijn, en welke voorlopig niet aan de orde kunnen komen. De bestuurder heeft daarmee een formeel gegeven om de loyaliteit en effectiviteit van zijn organisatie te beoordelen. De ambtenaren hebben dan een "contract" dat "ad-hoc-cratie" voorkomt.

De ambtelijke organisatie moet zijn afgestemd op de dynamiek van de samenleving. Helaas werken overheidsbureaucratieën te log, en vaak ook nog langs elkaar heen. Bestuurlijke vernieuwing moet gericht zijn op een slagvaardiger overheidsapparaat. De slechte coördinatie tussen departementen zal drastisch moeten worden aangepakt. Het huidige beleid met betrekking tot de reorganisatie van de rijksdienst heeft slechts beperkte resultaten opgeleverd. *De vraag is of de huidige grote operaties succes zullen opleveren zolang grote groepen ambtenaren geen ander perspectief wordt geboden dan de bedreiging van hun arbeidsplaats.*

Per departement en per overheidslaag zal moeten worden aangegeven welke kerntaken er zijn, welke taken kunnen worden uitbesteed en welke kunnen worden beëindigd. Dit brengt voor de rijksoverheid dan wel de verplichting met zich mee om een actief omscholings- en herplaatsingbeleid te voeren, teneinde perspectief te bieden aan haar medewerkers.

Bij het formuleren van kerntaken moet niet geschroomd worden met conventies te breken. Waarom zou bijvoorbeeld het voorbereiden van wetsvoorstellen (met betrekking tot de juridische techniek) niet overgedragen kunnen worden aan universiteiten of gespecialiseerde advocatenkantoren?

Over de communicatie tussen bestuurders en ambtenaren is hiervoor al het een en ander gezegd. Bestuurders moeten er op aan kunnen dat binnen hun organisatie voldoende communicatie is tussen de verschillende echelons en met de "buitenwereld". Dit is natuurlijk in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor secretarissen-generaal, griffiers en gemeentesecretarissen. Maar de portefeuillehouders voor personeel, organisatie en informatie moeten zich ook terdege bewust zijn van hun eigen eigen verantwoordelijkheid. Het alleen maar bezig zijn met technische communicatiemiddelen is niet voldoende, en kan zelfs een sfeer van vervreemding binnen een organisatie scheppen. Van belang is dat er een communicatiecultuur ontstaat: mensen moeten elkaar kunnen en elkaar durven op te zoeken.

De kwaliteit van het openbaar bestuur hangt in hoge mate af van de kwaliteit van de ambtenaren en van de ambtelijke organisatie. Het is een veelgehoord geluid dat de overheid "kwaliteit" niet kan vasthouden, omdat ambtenaren hun toevlucht zoeken bij het bedrijfsleven. Wij nemen stelling tegen de kreet dat de "goeden" langzamerhand allemaal bij het bedrijfsleven zitten en dat de "kneusjes" zijn achtergebleven bij de overheid. Veel ambtenaren hebben hun beroep niet op grond van salarisoverwegingen gekozen, maar juist vanwege de publieke zaak die zij willen dienen.

Toch moet het behoud en het opleiden van kwalitatief goede ambtenaren de bestuurders een zorg zijn. Veel - met name jonge - medewerkers willen ook als ambtenaar meer uitdaging in hun werk zien. Het onvoldoende aanspreken van de talenten van jonge, maar ook van ervaren oudere medewerkers betekent dat de overheid in toenemende mate een minder uitdagende werkkring biedt dan de particuliere sector. *Dit gebrek aan uitdaging is een grotere bedreiging voor de kwaliteit van de overheidsorganisatie dan het gemis van relatieve materiële voordelen.* Overigens moet de trekkracht van de hogere salarissen in het bedrijfsleven niet worden onderschat.

De overheid ziet gelukkig steeds meer in, dat het een *verantwoorde zaak is om in de eigen medewerkers te investeren.* Trainingen en opleidingen zijn onmisbaar voor het behoud van een goed ambtenarenkorps. Bestuurders moeten zich bewust zijn van hun rentmeesterschap en niet enkele jaren roofofbouw op mensen plegen; mensen die niet de kans krijgen om tussendoor eens bij te tanken. Dit euvel kan een kwaad zijn in een grote departementale organisatie, maar net zo goed in een kleine gemeentesecretarie.

### 2.3. De bestuurder en zijn collega's

In dit kader stellen wij aan de orde op welke wijze afspraken kunnen worden gemaakt binnen en tussen vertegenwoordigers van bestuurscolleges.

De nieuwe Gemeentewet zal de raden een veel ruimere bevoegdheid geven om te bepalen welke taken zij naar zichzelf toe trekken, en welke worden opgedragen aan het college van B&W. Het behoeft geen betoog dat in die gemeenten waar de raad een te beperkt aantal bevoegdheden delegeert aan het college van B&W, dit tot bestuurlijke verstarring en gebrek aan slagvaardigheid kan leiden. Bestuursorganen zoals gemeenteraden en provinciale staten zullen zich moeten "beperken" tot de grote lijnen van het beleid.

De zucht naar detailbemoeienis die zelfs de Tweede Kamer is gaan kenmerken is een belemmering voor het proces van bestuurlijke vernieuwing. Politieke en bestuurlijke discussies moeten op een zodanige wijze plaatsvinden dat de burger begrijpt welke belangen in het geding zijn en tegen elkaar dienen te worden afgewogen. Het elkaar vliegen afvangen met allerlei irrelevante details tijdens openbare beraadslagingen is meestal weinig verheffend en brengt het bestuur als geheel in diskrediet bij de burgers.

Een ander punt van aandacht is de omgang tussen benoemde en gekozen bestuurders. Hier en daar ontstaat een sfeer waarin benoemde bestuurders in het isolement van de pure "voorzittersfunctie" worden gedrongen. Binnen bestuurscolleges moeten alle betrokkenen (benoemd of gekozen) elkaar als gelijkwaardige partners beschouwen. Ook hier geldt, dat *alle talenten ten dienste van de gemeenschap moeten worden aangewend.*

Ook de wijze waarop bestuurders van verschillende overheidsniveaus met elkaar omgaan is een onderwerp dat in dit bestek aan de orde dient te komen.

De laatste jaren voltrekt zich een ontwikkeling waarbij de *afstand tussen bestuurders* (bijvoorbeeld leden van GS ten opzichte van leden van B&W) kleiner wordt. Uit een oogpunt van bestuurlijke vernieuwing is dit een ontwikkeling die zeer is toe te juichen.

Toch verdient de verticale communicatie tussen bestuurders meer aandacht. Er zijn nog steeds culturele barrières die overwonnen moeten worden. Bestuurders van kleine gemeenten zien nog te vaak op tegen provinciebestuurders. Datzelfde kan overigens ook gezegd worden met betrekking tot de relatie tussen bestuurders van grote en kleine gemeenten.

Er wordt soms te snel gedacht dat de collega's van grotere bestuurslichamen te weinig tijd of belangstelling hebben voor de specifieke problemen van kleine gemeenten.

Omgekeerd zetten bestuurders van kleine gemeenten zich nog wel eens op een ongefundeerde manier af tegen bestuurders van centrumgemeenten, zonder voldoende rekening te houden met de specifieke problemen van deze gemeenten. CDA-bestuurders, uit grote en kleine gemeenten, moeten per definitie een positieve houding hebben tegenover regionaal overleg en goede contacten met de burens. Dit geldt uiteraard ook voor de provinciale bestuurders. Er moet meer gebruik worden gemaakt van de (formele en informele) platforms waarop bestuurders elkaar kunnen ontmoeten. Zo'n platform is de CDA-bestuurdersvereniging.

Het verdient aanbeveling om de contacten tussen de bestuurdersorganisaties van de verschillende politieke partijen te intensiveren. Bestuurlijke vernieuwing zou een belangrijk gezamenlijk agendapunt voor deze organisaties kunnen zijn. Wellicht kan in het kader van de CDA-bestuurdersvereniging nadere bezinning plaatsvinden over het gevoelige punt hoe de CDA-bestuurder het beste kan omgaan met bestuurders van andere partijen. Dit geldt in het bijzonder voor die situaties waarbij het CDA in de oppositie zit.

Een CDA-bestuurder moet zich steeds profileren naar twee kanten, zonder te polariseren. In de praktijk blijken veel CDA'ers met de *partijpolitieke profilering* moeite te hebben. Dit kan een gevolg zijn van te weinig politieke durf, maar ook van gebrek aan specifieke vaardigheden en parate politieke en ideologische kennis.

#### 2.4. Bestuurders en het maatschappelijk middenveld

Uit het concept van de verantwoordelijke samenleving vloeit voort dat bestuurders op een andere manier met de samenleving om moeten gaan. De overheid moet taken overdragen aan het maatschappelijk middenveld. *Van de overheid wordt verwacht dat zij anders omgaat met maatschappelijke organisaties (bedrijven en instellingen): niet belerend maar meer bemiddelend. Niet dwingend maar overtuigend. Niet ontmoedigend maar bemoedigend.* Het overdragen van verantwoordelijkheden aan het maatschappelijk middenveld moet plaatsvinden onder stringente condities. De maatschappelijke organisaties zullen allereerst de bereidheid moeten opbrengen om taken over te nemen. Waar die bereidheid ontbreekt moet de overheid niet willens en wetens organisaties toch bepaalde taken toeschuiven. Dan zouden er wel eens nare gevolgen kunnen optreden voor de burgers. Wel zal de bestuurder te allen tijde zijn overtui-

gingskracht moeten aanwenden om te bewerkstelligen dat particuliere organisaties die verantwoordelijkheden alsnog opnemen.

Overheidsbestuurders moeten met de bestuurders van maatschappelijke organisaties in dialoog durven treden over de uitgangspunten en de filosofie van het beleid. Voor dit soort dialogen bestaat doorgaans weinig ruimte. Zeker, menig bestuurder zit de nodige uren rond de tafel met het management van maatschappelijke organisaties. Maar meestal wordt het overleg beperkt tot de "techniek" waarmee bepaalde voornemens gerealiseerd moeten worden; zelden gaat het over de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan die voornemens. *Overheid en maatschappelijke organisaties confronteren elkaar dan ook vaak met plannen als er eigenlijk geen weg terug meer is.* Voorbeelden hiervan zijn er te over: de aanleg van bedrijventerreinen waarmee ondernemers niet uit de voeten kunnen, bezuinigingen die ook op een alternatieve en doelmatiger wijze hadden kunnen worden doorgevoerd, enzovoorts.

Een bestuurder moet het maatschappelijk middenveld zodanig benaderen dat er daadwerkelijk ruimte is om invulling te geven aan ieders verantwoordelijkheid. Een houding van: "Zo gebeurt het, en anders gaat het niet door . . .", is fnuikend. Omgekeerd moeten de gesprekspartners van de overheid beseffen dat deze voor een publieke zaak staat. Bedrijven en instellingen moeten begrip hebben voor de publiekrechtelijke en bestuurlijke randvoorwaarden waarbinnen overheidsbestuurders dienen te manoeuvreren.

*Overheid en maatschappelijk middenveld moeten elkaars cultuur leren begrijpen.* Dat lukt alleen als de bestuurders van de overheid en het maatschappelijk middenveld de kans hebben elkaar persoonlijk te ontmoeten. Men moet letterlijk met elkaar aan de praat. *Overtuigen gebeurt niet met nota's alléén.* Het overtuigen van het maatschappelijk middenveld moet op een realistische manier plaatsvinden. De maatschappelijke partners moeten voldoende het (eigen)belang onderkennen van de nieuwe verantwoordelijkheid. Het veronachtzamen van de specifieke belangen en doelstellingen van de organisaties in het maatschappelijk middenveld door de overheid zou naïef zijn. *Tegen de achtergrond van die belangen en doelstellingen moet de overheid dan ook positieve prikkels kunnen geven.*

Een bestuurder kan deze activerende prikkels op verschillende manieren toedienen:

a. Door een *overlegklimaat* te creëren. Nodig als bestuurder organisaties en instellingen uit. Wees gastheer. Laat u als bestuurder uitnodigen. Wees gast. Met andere woorden: een aanleiding om elkaar te ontmoeten is gauw gevonden, of anders snel tot stand gebracht!

b. Probeer de *gemeenschappelijke voordelen* te beschrijven die het gevolg zijn van het gemeenschappelijk aanpakken van taken. Noem gerust ook de nadelen.

c. Wijs op de ruimte en *vrijheid* die de organisatie krijgt, mits men zich houdt aan het "contract" met de overheid. Het op creatieve wijze invullen van die ruimte leidt tot een maatschappelijke meerwaarde. Breng die potentiële meerwaarde onder de aandacht.



d. *Voorkom* de indruk van *afschuiven*. Bij publiek-private samenwerking moet ook de overheid een substantieel deel van de risico's dragen. Naar rato van deze risico's mogen de partners ook de vruchten plukken van die samenwerking.

e. Laat geen twijfel bestaan over de absolute *voorwaarden* die u als bestuurder moet hanteren. Bedrijven en instellingen willen weten binnen welke marges te praten valt. Elkaar aan het lijntje houden is tijdverspilling.

Een goede communicatie tussen bestuurders (en hun medewerkers) en het maatschappelijk middenveld is dus onontbeerlijk. De kanalen daarvoor zijn meestal reeds aanwezig: Kamers van koophandel, Raden voor maatschappelijk welzijn, winkeliersverenigingen, woningbouwcorporaties, patiëntenplatforms, enzovoorts. Temidden van die organisaties fungeert de *bestuurder als* een soort "makelaar" of *verkeersregelaar*. Die hoedanigheid hoeft de bestuurder zich enkel bewust te zijn. Hij of zij kan mensen uit verschillende sectoren van de samenleving met elkaar in verband brengen en hen tot onderlinge creativiteit stimuleren. Het meest simpele instrument waarmee de bestuurder die rol ten uitvoer kan brengen is: de telefoon.

Het aanzetten van het *maatschappelijk middenveld* om nieuwe taken op zich te nemen boort een *creatief potentieel* aan dat oneindig veel groter is dan binnen de overheid ooit beschikbaar zal zijn.

De toedeling van verantwoordelijkheden bewerkstelligt niet alleen een verlichting van de overheidstaak. Waar het veel meer om gaat is dat *taken op een betere manier* worden *vervuld*. En "beter" kan inhouden: meer op maat gesneden voor de burger, menselijker, efficiënter, gezonder, milieuvriendelijker, enzovoorts. Kenmerk van bestuurlijke vernieuwing is dat de overheid durft toe te geven dat anderen iets "beter" kunnen. Spreiding van verantwoordelijkheden draagt bij tot de kwaliteit van onze samenleving.

Bestuurlijke vernieuwing lukt alleen als ook individuele bestuurders dit "heilig vuur" willen uitdragen. Zij moeten de initiatieven nemen. Zij hebben de sleutel in handen om een proces van *maatschappelijke kettingreacties* in gang te zetten en te houden!

### 3. BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN BELEID

Het zou eenzijdig zijn om bestuurlijke vernieuwing alleen te bezien vanuit de optiek van de bestuurder in relatie tot zijn omgeving. Uiteindelijk is besturen: beleid maken en uitvoeren. Daarom wordt hier nader ingegaan op de vraag of bestuurlijke vernieuwing samenhangt met een andere manier van formuleren van het beleid, van (financiële) beheersing van de uitvoering, het omgaan met informatie en de presentatie van het beleid.

#### 3.1. Zoeken naar nieuwe thema's

Bestuurlijke vernieuwing betekent onder meer dat bestuurders zich bezighouden met thema's die vandaag nog nauwelijks actueel zijn, maar over enige tijd aan de orde van de dag zullen zijn. Regeren is immers vooruitzien. Het voert buiten het bestek van dit hoofdstuk om die thema's voor de toekomst aan te geven. Over een aantal thema's vinden overigens partijpolitieke discussies in het CDA plaats.

Bestuurders moeten nieuwe thema's niet klakkeloos overnemen. *Iedere bestuurder moet die thema's ontdekken* die voor zijn bestuurlijke praktijk relevant zijn. Het selecteren van die thema's moet zorgvuldig plaatsvinden. Alle betrokkenen moeten daarbij hun inbreng hebben. Bestuurders moeten "bestuuderders" zijn. Door het lezen van boeken en tijdschriften moeten zij voeling houden met de analyses uit wetenschap en journalistiek. Bij het vergaren van kennis moet men niet eenkennig zijn. Een bestuurder die nooit eens een (cultuur-)sociologische trend-analyse (bijv. van het Sociaal en cultureel planbureau) of een tijdschrift van een andere politieke partij doorneemt, bevindt zich op dun ijs.

### 3.2. Bestuurlijke discipline: planning en evaluatie

Het klinkt heel vanzelfsprekend: beleid wordt gepland. Doelstellingen, prioriteiten, middelen en tijdstippen worden keurig op een rij gezet en volgens plan gehanteerd. Helaas is dit meer theorie dan werkelijkheid. In de praktijk blijken doelstellingen zelden helder geformuleerd. *Beleid zwalkt nog wel eens*. Die wisselvalligheid is vaak het gevolg van onvoldoende huiswerk vooraf, of van een gebrek aan discipline om uit te voeren wat is afgesproken. Dit verschijnsel roept in de omgeving van de bestuurder onrust op, die vervolgens terugslaat op de bestuurder zelf. Besturen is het hoofd koel houden. Men moet zich wel tien keer bedenken om van een eerder uitgezette koers af te wijken. Deze stelling lijkt tegenstrijdig met het eerder genoemde kenmerk van de dynamiek van bestuurlijke vernieuwing. Uit interviews, ter voorbereiding van dit rapport gehouden met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, is evenwel gebleken dat zwalkend beleid een belangrijke klacht is aan het adres van overheidsbestuurders. Kennelijk straalt van hen nogal eens een sfeer uit van: "Ze doen maar . . .". Wellicht moeten ook overheidsbestuurders meer denken in strategieën en scenario's.

Meer bestuurlijke discipline werkt echter averechts als er geen ruimte is voor bijstelling van het beleid. Er kunnen twee belangrijke redenen zijn om beleid bij te stellen:

a. Uit evaluaties blijkt, dat de beleidsdoelstellingen niet gehaald worden. Het geplande beleid klopt als gevolg van "interne" fouten niet. *Bestuurders hebben over het algemeen veel te weinig oog voor de effecten van het gevoerde beleid*. Wat iedere kandidaat voor het rijexamen tot vervelens toe wordt ingeprent, geldt ook voor beleidsmakers: kijk regelmatig in de achteruitkijkspiegel.

b. Er kunnen externe aanleidingen zijn tot bijstelling. Dit kunnen onverwachte moeilijkheden zijn die van tevoren onmogelijk waren te voorzien (zoals de invloed van een buitenlandse crisis op de rentestand), of er kunnen zich plotseling onverwachte buitenkansjes voordoen, waarvan het zonde zou zijn er geen gebruik van te maken.

Bestuurlijke discipline en flexibiliteit hoeven dus niet in tegenspraak met elkaar te zijn. Bestuurders moeten juist ook de discipline hebben om voortdurend oog te hebben voor onverwachte mee- of tegenvallers.

### 3.3. Financiële discipline

Wij bepleiten een strak financieel beheer. Op de eerste plaats uit een oogpunt van rentmeesterschap. De overheid moet de haar toevertrouwde middelen op een zorgvuldige wijze beheren. Niet alleen in het belang van de huidige belastingbetaler, maar ook voor de toekomstige burgers. Het afwentelen van kosten op toekomstige generaties moet worden tegengegaan.

*Financiële discipline is ook ter stimulering van vernieuwing en creativiteit onmisbaar.* Zij dwingt ons om voortdurend keuzes te maken. Oude dingen worden getoetst, om plaats te maken voor nieuwe.

Ter bevordering van meer financiële discipline kunnen maatregelen worden overwogen in de sfeer van:

- begrotings- en afschrijvingspolitiek;
- gebruik van beheers- en analyse-instrumenten;
- invoering van budgetteringssystemen;
- financiële controle.

### 3.4. Informatiebeleid

In het kader van bestuurlijke vernieuwing zal een aanzet moeten worden gegeven tot het opzetten van gegevensbestanden die voor bestuurders een landkaart vormen waarmee zij hun beleidskoers kunnen uitstippelen. Er wordt in het bestuur weliswaar aandacht besteed aan informatie-technologieën, maar de vraag welke informatie relevant is voor welke bestuurssituaties wordt lang niet altijd aan de orde gesteld. Het in het wilde weg verzamelen van informatie is niet alleen kostbaar en zinloos, maar verstoort bovendien de besluitvormingskanalen. Bestuurlijke vernieuwing impliceert, dat *bestuurders* niet verlekkerd kijken naar allerlei technologische hoogstandjes. *Zij dienen zich allereerst af te vragen wat men wil weten*, en hoe die gegevens gemeten kunnen worden. Wij pleiten voor een grondige aanpak: eerst moet de *echte* bestuurlijke informatie-behoefte in beeld worden gebracht. Pas daarna moet over de techniek worden gesproken. Er zal met voortvarendheid door bestuurders zelf aan het *informatiebeleid* gewerkt moeten worden. Dit is een *te belangrijk* terrein om *alleen aan de specialisten en hobbyisten over te laten*.

Het moge hier verder buiten beschouwing worden gelaten dat de gegevensbestanden vanzelfsprekend zorgvuldig moeten worden beheerd uit een oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers.

### 3.5. Voorlichting

Voorlichting neemt een steeds belangrijkere plaats in het overheidsbestuur in. Ook kleinere gemeenten beschikken veelal over een eigen voorlichtingsambtenaar en geven een blad uit.

Burgers verwachten dat informatie hen tot in de woonkamer bereikt. Daarbij kan de overheid niet achterblijven. Toch zal in het kader van bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving de kwestie aan de orde moeten komen of de overheid zichzelf niet bepaalde beperkingen dient op te leggen. Ook hier geldt immers het adagium: wat anderen beter of doelmatiger kunnen, moet de overheid niet zelf ter hand nemen. *Voorlichting die verder reikt dan het geven van een zakelijke toelichting op het beleid, zal in principe moeten*

worden gegeven in overleg met het maatschappelijk middenveld. Een goed voorbeeld daarvan is de voorlichting door de Vereniging Veilig Verkeer Nederland (VVDN).

Bestuurders moeten voorlichting niet hanteren als middel om zichzelf te rechtvaardigen ten opzichte van het publiek. Voorlichting door de overheid moet zakelijk zijn en nuchter. Zij moet zich beperken tot het aangeven van de gevolgen van het (voorgenomen) beleid voor de burger, en tot de vraag welke doelstellingen met dit beleid beoogd worden. Alle voorlichting die beoogt een gedragsverandering bij het publiek te bewerkstelligen moet in principe in overleg met het maatschappelijk middenveld worden uitgevoerd. We moeten voorkomen dat het voorlichtingsapparaat van de overheid een verlengstuk wordt van de campagne-machine van welke politieke partij dan ook.

#### 4. VERNIEUWING VAN DE BESTUURLIJKE CULTUUR

##### 4.1. Besturen is inspireren

Het tot stand komen van bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving is boven alles een kwestie van mentaliteit. Er is een bepaald type bestuurder nodig, met groot inzicht in het functioneren van de samenleving. Een bestuurder die medewerkers moet kunnen inspireren en stimuleren, die ideeën moet kunnen overdragen naar de samenleving, die moet kunnen luisteren naar het particulier initiatief, en die geen usurperend persoon is die ervan uitgaat dat hij zelf altijd de beste weg inslaat.

In het onderstaande schema wordt gepoogd aan te geven hoe deze "ideale" bestuurder zich onderscheidt van anderen. Men kan de volgende typen bestuurders onderscheiden:

	hanteert conflictmodel	hanteert harmoniemodel
autoritair regent	A	B
democratisch bestuurder	C	D
populistisch pleitbezorger	E	F

#### 4.2. CDA-bestuurder-nieuwe-stijl

De bestuurder die past bij bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving wordt wellicht het dichtst benaderd door type D. Kenmerken van dit type bestuurder zijn:

- a. Hij (of zij) straalt gezag uit op basis van *democratisch leiderschap*. Is niet autoritair.
- b. *Kan luisteren* en hoort ook minder luidruchtige signalen uit de samenleving.
- c. Durft in ronde bewoordingen uit te komen voor de uitgangspunten waar hij of zij als CDA-lid voor dient te staan: gerechtigheid, solidariteit, rentmeesterschap en gespreide verantwoordelijkheid. Draagt deze uitgangspunten op een geloofwaardige wijze uit. Niet alleen om te getuigen maar ook om te overtuigen, zijn of haar houding moet respect oproepen voor de boodschap van het CDA, gebaseerd op zijn bijbelse grondslag.
- d. Durft met zijn of haar mandaat als gekozen of benoemd bestuurder met moed en visie om te gaan. Is *niet bang om "nee"* te zeggen. De persoonlijke integriteit van de bestuurder is een natuurlijke houding, die niet in twijfel hoeft te worden getrokken in specifieke situaties waarbij hij of zij tegen de stroom ingaat.
- e. Onderhandelt en *brengt partijen tot elkaar*, maar niet eindeloos. Durft knopen door te hakken. Schuwt niet om in laatste instantie (tijdelijk) over te schakelen op conflict-model (type C.)

#### 4.3. Een spiegel om voor te houden?

Tegenover de democratische bestuurder staan bestuurders met de volgende mentaliteit:

- a. Dominant maar minzaam. Duidelijke politieke doelen ontbreken. Het parool is "pappen en nat houden", zonder zich te verdiepen in mogelijk diepere belangentegenstellingen: type B.
- b. Van bovenaf proberen de eigen visie door te drukken, zonder tegenspraak van anderen te dulden: type A.
- c. Proberen iedereen zijn zin te geven en te vriend te houden. Beleid is slechts de optelsom van verlanglijstjes: type F.
- d. Proberen voor de eigen achterban een maximaal resultaat in de wacht te slepen. Het deelbelang is inzet van het politiek handelen: type E.

Opgemerkt zij dat een bestuurder natuurlijk de kenmerken van meer dan één type kan vertonen, al was het alleen maar vanwege het feit dat de mentaliteit kan variëren per onderwerp, plaats en tijd. Als een bestuurder bij zichzelf zo'n wisselvalligheid bespeurt, is dit feit alleen al voldoende om eens bij zichzelf (of anderen) te rade te gaan.

#### 4.4. Hoe gaan bestuurders met zichzelf om?

Het is raadzaam dat bestuurders in het kader van bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving ook wat kritischer naar zichzelf kijken:

### a. *Pleeg geen rooibouw op uzelf en anderen*

Veel bestuurders zijn zo druk bezig met besturen dat ze aan weinig andere dingen meer toekomen. Werkweken van 60 of 70 uur zijn geen uitzondering. Hoewel de 38-urige werkweek voor bestuurders een nauwelijks te realiseren ideaal is, is het toch een vreemde zaak dat de *werkbelasting van veel bestuurders* eerder toe- dan afneemt. Een bestuurder moet voldoende tijd kunnen vrijmaken voor persoonlijke ontplooiing en voor zijn gezin. Juist mensen die voortdurend onder druk en spanning leven hebben recht op voldoende tijd voor een persoonlijk leven en ontspanning. Dat is niet alleen in het belang van hun eigen fysieke en psychische gesteldheid. Het is ook in het belang van het overheidsbestuur. Bestuurders moeten voeling weten te houden met het dagelijks leven. Ook bestuurders zijn gewone burgers; die rol moeten zij nadrukkelijk beleven om volwaardig bestuurder te kunnen zijn. Een bestuurder die rooibouw pleegt op zichzelf, doet dat binnen de kortste keren ook op anderen.

### b. *"Persoonlijke verzorging"*

Het bijhouden van een zekere "persoonlijke verzorging" is in het bedrijfsleven veel meer een geaccepteerde zaak dan binnen de overheidscultuur. Overheidsbestuurders moeten zichzelf meer in de gelegenheid stellen om hun gezondheid op peil te houden door sportbeoefening in "werktijd". Door een goed beheer van de eigen agenda moet daarvoor tijd vrij te maken zijn. Bestuurders moeten meer de moed kunnen opbrengen om de marathon van aaneengeregen vergaderingen te beperken. De nationale vergaderziekte is letterlijk bedreigend voor onze gezondheid.

Men kan in dit verband de vraag opwerpen of een grotere persoonlijke "hygiëne" niet ook leidt tot een grotere bestuurlijke hygiëne.

### c. *Tijd voor bezinning*

De kwaliteit van het bestuur wordt bedreigd als bestuurders worden geleefd, als zij niet meer de gelegenheid vinden tot bezinning op waarden, normen en opvattingen die drijfveren zijn voor het dagelijks bestaan. Binnen het CDA zou een nieuwe inhoud gegeven kunnen worden aan het oude woord "retraite". Minstens één keer per jaar zou een bestuurder de gelegenheid moeten hebben om, samen met anderen, onder goede begeleiding in "het diepe" te duiken. Daarbij moet nadrukkelijk ook plaats worden ingeruimd voor levensbeschouwelijke en ethische reflexie.

Binnen het CDA kan bestuurlijke vernieuwing niet op een verantwoorde wijze plaatsvinden als er onvoldoende gelegenheid is tot herbezinning op bijbelse waarden en uitgangspunten. In het tweede hoofdstuk van dit rapport is de relatie aangegeven tussen het Program van uitgangspunten, het concept van de verantwoordelijke samenleving en het middel "bestuurlijke vernieuwing". De hier bepleite herbezinning moet oprecht en diepgaand zijn. Het moet geen verplichte oefening zijn. Daarom moet men waakzaam zijn voor twee soorten gevaren: oppervlakkigheid en vrijblijvendheid.

Oppervlakkigheid ontstaat als er onvoldoende ver wordt doorgedrongen in het staatkundige en levensbeschouwelijke erfgoed van de christen-democratie, zoals dat onder meer wordt aangereikt vanuit de tradities en bronnen van de protestants-christelijke en katholieke voorlopers van het huidige CDA.

Vrijblijvendheid treedt op als bezinning niet tot gevolg heeft dat een innerlijke reflexie leidt tot een andere houding of een andere inhoud van het beleid. Bezinning moet geschieden met een houding van zelfkritiek. Wie deze kritische basishouding aanneemt vrijwaart zich voor zelfgenoegzaamheid en het ijdel hanteren van uitgangspunten zonder daden. Maar ook wanneer men kritisch is ten opzichte van zichzelf past enige terughoudendheid in de "broederlijke vermaning" van anderen. Getuigen moet leiden tot onderling overtuigen en niet tot "aftuigen".

## Hoe het CDA bestuurlijke vernieuwing kan bevorderen

### 1. INLEIDING

Verwezenlijking van het ideaal van de verantwoordelijke samenleving vraagt om bestuurlijke vernieuwing. En bestuurlijke vernieuwing vraagt om vernieuwingsgezinde bestuurders. In de voorgaande hoofdstukken is de bestuursfilosofie (in het kader van de "verantwoordelijke samenleving") op papier gezet en is aangegeven wat van de christen-democratische overheidsbestuurder verwacht wordt ten aanzien van de realisering van deze bestuursfilosofie. Anders verwoord: hiervoor werd beschreven welke eisen het CDA nu en in de toekomst aan zijn vertegenwoordigers op de onderscheiden bestuurlijke niveaus (landelijk, provinciaal en gemeentelijk) zou moeten stellen.

Het komt er nu dus op aan binnen de partij een klimaat te scheppen dat bestuurlijk talent genereert en vasthoudt. In dit hoofdstuk zal getracht worden een raamwerk te ontwikkelen voor wat men zou kunnen noemen: een "*personeelsbeleid*" voor *politieke functies*. Daarbij zal antwoord worden gegeven op de volgende drie vragen:

1. hoe weet de partij bestuurders te selecteren van wie verwacht mag worden dat zij over de vaardigheden en de karaktereigenschappen beschikken die verwezenlijking van de verantwoordelijke samenleving waarschijnlijk maken?
2. hoe kan de partij eraan bijdragen dat deze bestuurders goed (kunnen) functioneren?
3. hoe kan de partij bevorderen dat deze bestuurders goed (kunnen) *blijven* functioneren?

Eerst nog een *opmerking vooraf*. Waar hierna gesproken wordt van een personeelsbeleid (voor politieke functies), zij aangetekend dat het hier per definitie gaat en ook moet gaan om een *personeelsbeleid tussen aanhalings-tokens*. Immers, een politieke partij laat zich niet organiseren als een bedrijf. Een partij is een ideële organisatie; bovendien hebben we in de politiek te maken met de stem van de kiezer dan wel van de partijleden. Zo kan een partij- of afdelingsbestuur bepaalde gekwalificeerde personen hoog op een advieslijst plaatsen, maar dit impliceert nog niet dat deze kandidaten ook de steun van de partijafdeling(en) en uiteindelijk van de kiezers weten te verwerven. Beperken wij ons tot de door een politieke partij op te stellen kandidatenlijst: deze zal uiteraard uiteindelijk door het daartoe binnen de partijdemocratie aangewezen orgaan behoren te worden vastgesteld. Dit laat evenwel onverlet, dat een zichzelf respecterende politieke partij er alles aan zal willen doen om *een zodanig "personeelsbeleid" te voeren, dat de juiste man of vrouw op de juiste plaats terecht komt*. Hierbij zal zij ook nagaan of zij iets kan leren van de werkwijzen die in andere sectoren van het maatschappelijk leven (bijvoorbeeld het bedrijfsleven) gehanteerd worden.



## 2. RECRUTERING EN SELECTIE

Eisen stellen is mooi, maar dit moet dan wel nauwkeurig gebeuren. Naarmate de partij erin slaagt de eisen die aan nieuwe én zittende bestuurders gesteld moeten worden, helderder te formuleren, zal de kans toenemen dat zij die kandidaten zal weten te interesseren en recruterende die beantwoorden aan het in het vorige hoofdstuk beschreven verwachtingspatroon. Dan neemt ook de kans toe dat de verantwoordelijke samenleving eerder en beter gestalte zal krijgen. En daar is het de partij toch om te doen. Daarnaast vergroot het ook de duidelijkheid voor kandidaten, en wel in tweeërlei opzicht. In de eerste plaats zullen geïnteresseerden na kunnen gaan of het al dan niet zinvol is om zich kandidaat te stellen. Ten tweede is duidelijke formulering van de te stellen eisen van belang voor het besluitvormingsproces waarin beslist zal moeten worden of kandidaten al dan niet geschikt zijn voor de politiek in het algemeen en voor bepaalde politieke functies in het bijzonder. Het biedt meer mogelijkheden voor geobjectiveerde en goed gemotiveerde beslissingen.

Het CDA heeft vele goede bestuurders voortgebracht. Sommigen waren zogenaamde natuurtalenten, anderen hebben zich de noodzakelijke vaardigheden door praktische ervaring eigen gemaakt. Dit laatste gebeurde veelal door het uitoefenen van uiteenlopende maatschappelijke functies. Ook kwam het voor, dat bestuurders vanuit de eigen politieke organisatie naar voren traden. Deze laatste categorie had dan minder of geen bestuurlijke ervaring opgedaan in maatschappelijke organisaties, maar kwam min of meer rechtstreeks voort uit de eigen afdelingen, al dan niet in combinatie met het kader- en vormingswerk. Dit alles neemt niet weg, dat *in het verleden de recrutering en selectie van CDA-bestuurders soms een vrijblijvende zaak was*. Hierdoor werden de partij als geheel alsook individuele partijleden geschaad. Zoiets dient in de toekomst zoveel mogelijk voorkomen te worden. Aangezien het zaak is dat het CDA gerepresenteerd wordt door de beste beschikbare kandidaten uit de volle breedte van de samenleving, zal meer aandacht besteed moeten worden aan het recruterings- en selectiebeleid voor openbare functies.

### 2.1. Kring van gegadigden vergroten

Wil je kunnen selecteren, dan zul je eerst over voldoende gegadigden moeten beschikken; dan zal er dus *voldoende aanbod* van kandidaten moeten zijn. Niet zelden blijkt, dat het niet eenvoudig is de juiste man of vrouw voor een bepaalde functie te vinden, laat staan dat men de keuze heeft uit meerdere geschikte kandidaten. Dit geldt niet alleen voor functies op het lokale (raadslid en wethouder) of provinciale niveau (statenlid en gedeputeerde), maar ook voor functies op het hoogste niveau. Ook hier is het soms moeilijk capabele mensen beschikbaar te krijgen.

Zo blijken leidinggevende functionarissen uit het bedrijfsleven meestal niet bereid om zich te begeven in wat vaak gezien wordt als "de slangenkuil van de politiek". Hiermee wordt dan gedoeld op functies in gemeenteraad, provinciale staten en Tweede Kamer. Voor de functie van staatssecretaris of minister zijn personen uit het bedrijfsleven ook niet steeds beschikbaar, maar tot een dergelijke "stap" zijn zij toch eerder bereid. Ten aanzien van het wethouderschap en de functie van gedeputeerde ligt dit duidelijk moeilijker, aangezien hiervoor geldt dat deze bestuurders "uit het midden" van de raad respectievelijk de staten gekozen moeten worden.

De keuze tussen gegadigden voor het wethouderschap en de functie van gedeputeerde is derhalve beperkt tot de leden van de betreffende gemeenteraad respectievelijk provinciale staten. Aangezien de indruk bestaat dat vele voor deze bestuurlijke functies capabele personen geen belangstelling hebben voor de vertegenwoordigende functies in raden en staten, komen zij ook niet in aanmerking voor de functie van wethouder en gedeputeerde. Daarmee wordt een hele groep van kandidaten uitgesloten.

Dit klemt te meer in het geval dat onverwacht moet worden voorzien in een *tussentijdse vacature* in het college van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten, terwijl binnen de kring van raads- respectievelijk statenleden op dat moment geen geschikte vervanger gevonden kan worden.

Bij de samenstelling van kandidatenlijsten voor bijvoorbeeld gemeenteraden zal dus niet alleen gekeken moeten worden naar wat men territoriale en functionele spreiding kan noemen. Staat er wel uit elk dorp of elke wijk iemand op een verkiesbare plaats? En zijn alle specialismen wel gedekt door de top van de lijst? Tevens zal bewust (en dus nadrukkelijker dan tot nu toe het geval was) gezocht moeten worden naar meerdere kandidaten die bereid zijn en over de vaardigheden beschikken om - ook op een onverwacht moment - het wethouderschap op zich te nemen.

### *Anti-cumulatiebepaling*

Een andere beperking wordt veroorzaakt door de anti-cumulatiebepaling in de statuten van het CDA. Het verbod om op twee of meer overheidsniveaus de partij te vertegenwoordigen was in 1980 (oprichting CDA) begrijpelijk en terecht. Dit tegen de achtergrond dat in de daaraan voorafgaande decennia teveel functies bekleed werden door een te klein aantal personen. Hierdoor werd tijdige doorstroming belemmerd, de gedachte kon postvatten dat de politiek bepaald werd door een select gezelschap, "nieuw bloed" had onvoldoende kans. Als tijdelijke maatregel heeft het cumulatieverbod dan ook zeker nut gehad, maar *de tijd is rijp om dit verbod zodanig te nuanceren*, dat het in een beperkt aantal gevallen mogelijk wordt bestuurders van het ene niveau tegelijkertijd ook actief te laten zijn op een ander niveau.

Hiervan wordt een gunstig effect verwacht op het functioneren van de partij als geheel en daardoor van de democratie als zodanig. Zo wordt immers voorkomen dat onderscheiden bestuurslagen - qua bestuurlijke "bemanning" - strikt gescheiden opereren. Daarnaast zal nuancering van het cumulatieverbod een gunstig effect hebben op de doorstromingsmogelijkheden voor individuele partijleden. Thans is het immers bijvoorbeeld verboden dat een wethouder of burgemeester tegelijkertijd lid is van provinciale staten. Hierdoor wordt het feitelijk onmogelijk gemaakt dat bekwame en ervaren lokale bestuurders overstappen naar een bestuurlijke functie op provinciaal niveau. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat - wederom bij wijze van voorbeeld - tal van "geslaagde" wethouders en burgemeesters belangstelling koesteren voor de functie van gedeputeerde en omgekeerd, maar dat het cumulatieverbod hen afhoudt van een dergelijke "overstap" via een tijdelijke combinatie van hun wethouder- of burgemeesterschap met het lidmaatschap van provinciale staten. Over deze materie zal in een ander verband afzonderlijk worden gediscussieerd, aan de hand van voorstellen van de Statutencommissie. Intussen bepleiten wij om *op ruimere schaal* dan de afgelopen jaren het geval is geweest, *ontheffingen van het cumulatieverbod* toe te staan. Dit kan door in de eerste

plaats meer bekendheid te geven aan de sedert 1986 bestaande mogelijkheid ontheffing van dit verbod te vragen.

Daarnaast verdient het aanbeveling om in het zogeheten Ontheffingsreglement een tweetal nuanceringen aan te brengen. Thans moeten alle aanvragen - dus voor alle fracties van "hoog" tot "laag" - bij een centrale toetsingscommissie worden ingediend. Bepleit wordt voor politieke functies uitgeoefend op lokaal en provinciaal niveau over de ontheffingsverzoeken te laten beslissen door het bestuur van de provinciale afdeling of een door dit bestuur in te stellen (provinciale) toetsingscommissie. Ontheffingsaanvragen ten aanzien van landelijke of Europese functies dienen bij de centrale toetsingscommissie ingediend te worden.

Voorts zou het in uitzonderlijke gevallen mogelijk moeten zijn de duur van de ontheffing - thans bepaald op maximaal één zittingsperiode - met nog één zittingsperiode te verlengen. Dit laatste uiteraard na een hernieuwd verzoek en een dito beoordeling, waarbij nagegaan dient te worden of hiertoe aanleiding bestaat. Een dergelijke verlenging dient evenals de eerste ontheffing haar grond te vinden in het partijbelang.

### *Meer mensen betrekken bij het politieke werk*

*In zeer brede kring dient belangstelling opgewekt te worden voor de politiek in het algemeen en voor die van het CDA in het bijzonder. Daartoe verdient het aanbeveling zoveel mogelijk mensen te betrekken bij het werk van het CDA.*

Dit kan op allerlei manieren. In de eerste plaats door participatie in de standpuntbepaling van het CDA. Daartoe moet zeker voortgegaan worden op de weg van de "brede partijpolitieke discussies", waarbij belangrijke partijstandpunten worden doorgesproken in de gemeentelijke en provinciale afdelingen. Hierdoor kunnen velen aan het denkproces in de partij deelnemen. Het blijkt overigens dat mensen vaak geïnteresseerd zijn in specifieke politieke onderwerpen. Conferenties gericht op een bepaald thema voorzien in een behoefte.

Verder kan gedacht worden aan het instellen van *fractiebegeleidingsgroepen*, waarin mensen uitgenodigd worden om op een bepaald deelterrein met een (gemeentelijke, provinciale, landelijke of Europese) fractiecommissie "mee te denken".

Ook kan men, zoals in Noord-Brabant recentelijk is gebeurd, een adviesraad in het leven roepen. Hierin zijn zo'n 200 actieve partijleden in groepen ingedeeld, die over bepaalde thema's advies uit kunnen brengen aan het bestuur van de provinciale afdeling. (In Zuid-Holland beschikt het CDA over een provinciale "deskundigenbank".)

Nog eenvoudiger en bepaald niet minder effectief is het op *ad hoc*-basis *bijeenroepen van een aantal geestverwanten* die op een al dan niet specifiek terrein hun mening geven over een door de fractie of een partijorgaan in te nemen standpunt of te ontwikkelen beleidsvisie. Zo zijn ten behoeve van dit rapport een twintigtal personen geïnterviewd over het thema bestuurlijke vernieuwing, omdat verwacht mocht worden dat zij waardevolle suggesties zouden kunnen aandragen.

Het tegen het licht houden van concept-beleidsvisies of concept-partijstandpunten vergroot dus niet alleen de kring van betrokkenen, maar verhoogt ook bijna steeds de kwaliteit ervan: twee weten nu eenmaal meer dan één. Hier

komt nog bij, dat aldus meer of minder permanente *netwerken* van personen uit een bepaalde sector of - afhankelijk van het onderwerp - uit meerdere sectoren *worden opgebouwd*. De hieruit voortvloeiende interactie, die in eerste instantie bedoeld is voor de uitwisseling van kennis en informatie, kan in een later stadium bovendien leiden tot een meer geïntegreerde aanpak van de problemen. Daarbij kan zowel gedacht worden aan samenwerking tussen maatschappelijke organisaties sec als aan publiek-private vormen van samenwerking.

Voorts dient nog meer gestimuleerd te worden dat partijleden - en waarom niet ook personen die nog geen partijlid zijn, maar overwegen dit te worden? - politieke vormingscursussen kunnen volgen. Verder is het van belang de hier bedoelde personen regelmatig in *contact* te brengen *met partijleden die reeds een functie als gekozen of benoemd bestuurder vervullen*. Van een werkbezoek aan de CDATweede-Kamerfractie, of een ontvangst door een CDA-lid van het Europees Parlement, of een "stichtend woord" van een CDA-minister of -staatssecretaris steken betrokkenen niet alleen iets op, maar hiervan gaat ook meestal een enthousiasmerend effect uit.

## 2.2. Adequaat systeem van scholing en vorming

Tot zover een aantal suggesties hoe het aantal in de actieve politiek geïnteresseerden vergroot kan worden. Terugkerend naar het startpunt, dat wie een selectiebeleid voor politieke functies wil voeren, ook over voldoende gegadigden moet beschikken, nog het volgende. Voldoende aanbod op zich is niet genoeg, het gaat om het hebben van mogelijkheden tot het doen van reële keuzen tussen personen. En dat is geen vraagstuk van kwantiteit, maar van kwaliteit. Aangezien ook het politieke werk in de achter ons liggende decennia omvangrijker en ingewikkelder is geworden, dient men "goed beslagen ten ijs te komen". Het CDA kan hieraan bijdragen door het uitbouwen en in stand houden van een adequaat systeem van scholing en vorming voor politieke functies, zowel binnen de partij als daarbuiten.

De vormings- en scholingsactiviteiten binnen het CDA worden voornamelijk ontplooid door de Stichting kader- en vormingswerk (waaronder de Vormingscommissies in de kamerkringen ressorteren) en de Kaderschool. Het is van belang dat de krachten worden gebundeld teneinde een adequaat, op bestuurlijke vernieuwing gericht scholingsaanbod te kunnen realiseren. Integratie van de genoemde scholings- en (kader)vormingsactiviteiten zou gestalte moeten krijgen in een CDA-"opleidingsinstituut".

Het kader- en vormingswerk dient in de komende jaren nog meer op te leiden voor politiek management. Hierbij ware het *accent te leggen op* wat hiervoor reeds werd omschreven als *een nieuwe stijl van besturen*: hoe kan een politiek bestuurder op eigentijdse wijze leiding geven aan het orgaan waarvoor hij of zij verantwoordelijkheid draagt? Hoe kan hij of zij traditionele bureaucratische culturen doorbreken en het maatschappelijk middenveld meer ruimte en verantwoordelijkheid geven?

Primair denke men hierbij aan de basisvorming van mensen die belangstelling tonen om in de toekomst een politieke functie te gaan bekleden. *Even belangrijk is evenwel de scholing van personen die reeds een politiek ambt bekleden*. Het komt immers nogal eens voor, dat kandidaten voor een politieke functie wel over een grote *know-how* beschikken op een specifiek terrein van

overheidszorg, maar minder of geen kennis en/of ervaring hebben wat betreft het functioneren van het orgaan waarvoor zij kandidaat zijn alsmede het functioneren van de politiek in het algemeen. In dit verband *mag van kandidaten voor een politieke functie* - naast het al bestaande vereiste van minstens één jaar lid van het CDA te zijn - *verwacht worden dat zij bereid zijn deel te nemen aan scholingsactiviteiten en deskundigheidsbevordering*, bijvoorbeeld in de vorm van een cursus van de Stichting kader- en vormingswerk dan wel de leergang van de Kaderschool.

Tenslotte zij hier nog vermeld dat voor een goed functioneren van individuele CDA-bestuurders van groot belang is, dat zij kunnen beschikken over heldere en inspirerende partijprogramma's. Hier ligt een taak voor het partijbestuur en het wetenschappelijk instituut. Ook blijft het van belang bestuurders door middel van rapporten en standpunten over specifieke thema's te ondersteunen. Voorts moeten bestuurders uit uiteenlopende regio's en actief op verschillende niveaus, zich permanent kunnen blijven "opladen" aan de "batterij" die de bestuurdersvereniging hun door middel van contact-avonden en studiedagen aanbiedt.

### 2.3. Selectie volgens algemene uitgangspunten

Zeker als de kring van gegadigden, zoals hiervoor bepleit, vergroot is, zal er een keuze tussen personen moeten worden gemaakt. Eerder werd reeds gesteld, dat het selectiebeleid voor politieke functies binnen het CDA soms een vrijblijvende zaak is geweest. Een zichzelf respecterende partij probeert hierin verandering te brengen. In deze paragraaf wordt dan ook voorgesteld om het selecteren van - herkenbare christen-democratische - kandidaten voor politieke functies voortaan te laten plaatsvinden met inachtneming van breed gedragen algemene uitgangspunten.

Overheidsbestuurders dragen een grote verantwoordelijkheid. Of het nu gaat om vertegenwoordigende of om bestuurlijke functies, aan de uitoefening hiervan mogen hoge eisen worden gesteld. Eisen waarop gegadigden geselecteerd moeten worden.

In de eerste plaats gaat het om herkenbare christen-democraten. Deze kwalificatie kan onder meer blijken uit politieke dan wel andere maatschappelijke activiteiten. Bovendien moeten kandidaten overtuigd aanhanger zijn van de christen-democratische uitgangspunten, die zij ook politiek dan wel maatschappelijk in beleid kunnen vertalen. Hun handelen wordt gekenmerkt door aandacht voor wat kwetsbaar is, voor de menselijke waardigheid.

Naast deze kenmerken zullen andere eisen moeten worden geformuleerd. Bij een dergelijk selectiebeleid kan men uitgaan van de "functiebenadering" en van de "potentieel-benadering". In het eerste geval worden kandidaten beoordeeld op de vereisten voor een specifieke functie. Het kunnen voldoen aan de geformuleerde functie-eisen is dan voldoende en bepalend. In de andere benadering zijn deze functie-eisen slechts een eerste toets en eigenlijk helemaal niet zo belangrijk. Veel belangrijker in deze benadering is de taxatie van de kans of een kandidaat in de toekomst in een snel veranderende wereld ook bevredigend zal kunnen blijven functioneren, zo mogelijk op andere niveaus. Dan zal gelet worden op *algemene* vaardigheden, zoals analytisch vermogen, persoonlijkheid, resultaatgerichtheid e.d. Met deze "potentieel-benadering"

neemt de flexibiliteit van de organisatie toe en dus haar vermogen om zich aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Immers, het potentieel waarover men kan beschikken is groter.

Nu is een politieke partij geen bedrijf, maar wat goed werkt in andere sectoren van het maatschappelijk leven en wat van nut lijkt te kunnen zijn voor een politieke organisatie, verdient nadere overweging. Het komt ons voor, dat voor het CDA gezocht zal moeten worden naar een zodanige methode van selecteren, dat daarmee goed gewerkt kan worden bij de selectie van kandidaten voor één bepaalde functie (bijvoorbeeld raadslid of lid van de Tweede Kamer), maar die anderzijds bijvoorbeeld aangeeft welke raadsleden "meer in hun mars hebben". Deze zouden in de toekomst moeten kunnen doorstromen naar een bestuurlijke functie op hetzelfde niveau (wethouder of burgemeester) of naar een vertegenwoordigende functie op een hoger niveau (statenlid of kamerlid).

Een dergelijke aanpak, die dus elementen van de "functiebenadering" én van de "potentieel-benadering" in zich bergt, lijkt voor een organisatie als het CDA aantrekkelijke kanten te hebben. Immers, aan de ene kant vergroot het de mogelijkheid om bestuurlijke ervaring en kundigheden op verschillende niveaus in te zetten. Zo kan bijvoorbeeld iemand na tien jaar wethouder van een middelgrote gemeente te zijn geweest, voor de partij en het openbaar bestuur behouden blijven om zijn krachten te gaan geven in een andere (politieke) functie, bijvoorbeeld als kamerlid of als gedeputeerde. Te vaak wordt tot nu toe in een dergelijk geval uitsluitend gedacht aan een "overstap" naar het burgemeestersambt. En waarom zouden gedeputeerden niet geschikt zijn voor een functie als lid van de Tweede Kamer of het Europees Parlement? Geconstateerd moet evenwel worden, dat een dergelijke *functiewisseling* tot de uitzonderingen behoort.

Aan de andere kant garandeert de hiervoor bepleite gemengde methode, dat ze ook geschikt is om personen voor een bepaalde functie te selecteren. En daarvoor zal zij in de praktijk natuurlijk nog het meest dienst moeten doen: voor de samenstelling van een kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen, de verkiezingen voor provinciale staten, enz. Alsdan bestaat behoefte aan een beoordeling van gegadigden tegen de achtergrond van aan die functie te stellen eisen.

### Code

Het verdient aanbeveling dat alle betrokken partijgeledingen voor een dergelijke selectieprocedure *een code uitwerken*, waarin voor de onderscheiden functies algemene uitgangspunten worden geformuleerd waaraan kandidaten dienen te voldoen. Het partijbestuur zou daarvoor een voorbeeld kunnen opstellen.

Voor alle politieke functies (bestuurlijke en vertegenwoordigende) geldt als eerste vereiste de eerder genoemde christen-democratische herkenbaarheid en het kunnen vertalen van de christen-democratische uitgangspunten in beleid.

Voor wat de *bestuurlijke* functies betreft - die van wethouder, gedeputeerde, minister e.d. - dienen daarnaast op de voorgrond te staan: de bereidheid dienstbaar te zijn aan de samenleving, en bestuurlijke kwaliteiten. Dit kunnen onder meer zijn: visie, leidinggevende capaciteiten, daadkracht.

Voor *vertegenwoordigende* functies denken we naast de herkenbaarheid als christen-democraat eerder aan vaardigheden als het leggen van contacten met diverse maatschappelijke groeperingen, het kunnen verwoorden en verdedigen

van het beleid in raad, staten of parlement en het kunnen omgaan met vertegenwoordigers van andere partijen.

Op het lokale en provinciale niveau is het onderscheid tussen bestuurlijke en vertegenwoordigende functies vanzelfsprekend slechts betrekkelijk: een raadslid is immers ook - evenals een wethouder - gemeentebestuurder en bijvoorbeeld een gedeputeerde blijft volksvertegenwoordiger.

Overigens zien we in de praktijk al ontwikkelingen in de richting van codes voor selectieprocedures.

De selectie van gegadigden voor lokale en provinciale functies dient uiteraard *decentraal* te gebeuren, dus door de plaatselijke en provinciale afdelingen. Omdat dit zorgvuldig dient te geschieden, is het van belang dat een code wordt ontwikkeld die *garandeert dat het selectieproces met de nodige waarborgen wordt omkleed*. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van het functioneren van zittende raads- en statenleden, maar hierover verderop meer.

## 2.4. Voorrang voor bepaalde categorieën en sectoren

Ook in de komende jaren zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan het *inhalen van achterstanden*. Immers, bepaalde categorieën van personen alsmede bepaalde sectoren van de maatschappij zijn helaas nog steeds ondervertegenwoordigd of zelfs nauwelijks of niet vertegenwoordigd in publieke organen. Zo is het een vaststaand feit, dat de laatste decennia *personen met een ambtelijke of onderwijsachtergrond relatief oververtegenwoordigd* waren in het parlement, provinciale staten en gemeenteraden. Daarentegen miste men node een gelijkwaardige "inbreng" vanuit onder meer werkgevers- en werknemersorganisaties. Bij de selectie van kandidaten voor politieke functies zullen laatstbedoelde sectoren positief gediscrimineerd moeten worden. Mogelijk is dat dit op zich *nog geen garantie betekent voor een voldoende vertegenwoordiging van representanten uit bijvoorbeeld het bedrijfsleven*. Dan zal in samenspraak met die sectoren creatief bezien moeten worden hoe de belangstelling vanuit deze kring gestimuleerd kan worden. Wellicht kan het door middel van bepaalde rechtspositionele aanpassingen door deze sectoren zelf voor belangstellenden aantrekkelijker worden gemaakt om zich kandidaat te stellen voor het weinig stabiele ambt van volksvertegenwoordiger. Mutatis mutandis kan het vorenstaande ook gezegd worden van *vrouwen, respectievelijk jongeren en ouderen*. Van de eerste twee genoemde categorieën wordt reeds langer onderkend dat deze *ondervertegenwoordigd* zijn in het politieke bedrijf. Ondanks de verhoogde aandacht hiervoor in de afgelopen jaren, zijn de verhoudingen nog steeds van dien aard, dat hierop ook in de komende tijd toegezien moet worden. De steeds groter wordende groep van ouderen vraagt om een specifieke benadering, waarbij gegarandeerd wordt dat ook zij zich gerepresenteerd weten in (inter)nationale, provinciale en gemeentelijke beleidsbepalende organen.

Tenslotte zij in dit verband nog op een niet onbelangrijk aspect gewezen. De toegenomen bemoeienis van de overheid met het reilen en zeilen van onze samenleving heeft onder meer tot gevolg gehad dat ook het politieke werk gecompliceerder is geworden. Vertegenwoordigende organen (raad, staten en parlement) hebben hierop een antwoord gezocht in de vorm van specialisatie, bijvoorbeeld door de instelling van allerlei commissies die zich slechts met

een deelterrein van het overheids-handelen hoeven in te laten. Bij de selectie van kandidaten voor de vertegenwoordigende organen is eveneens getracht door het "aantrekken" van sectordeskundigen *grip* te blijven houden op het overheidsbeleid als geheel.

Geconstateerd moet worden dat het tegenovergestelde het geval is. De versnippering en verkokering, ook van de controle op het overheidsbeleid, is juist toegenomen. Het zicht op de grote lijnen, op het totaal is verloren gegaan. Specialisatie heeft geleid tot nog meer specialisatie. Willen wij het zicht op de grote lijnen van het beleid behouden, dan is het raadzaam in de toekomst *meer generalisten, meer "allrounders" te recruter*en. Minder gewicht zou moeten worden toegekend aan grote kennis van één deelterrein, terwijl meer belang gehecht dient te worden aan redelijke kennis van het gehele politieke veld. Bestuurlijke ervaring op een breed terrein ware hoger te waarderen dan specialistische kennis op een afzonderlijk taakveld.

### 3. PERIODIEKE BEOORDELING VAN GEKOZEN BESTUURDERS

#### 3.1. Functioneringsgesprekken

Tot hier handelde dit hoofdstuk over de selectie en de toerusting van overheidsbestuurders. Getracht is antwoord te geven op de vragen:

1. hoe weet de partij bestuurders te selecteren die passen in het in hoofdstuk 4 geschetste profiel?
2. hoe kan het CDA eraan bijdragen, dat deze bestuurders goed (kunnen) functioneren?

Rest nog de vraag:

3. hoe kan de partij bevorderen dat deze bestuurders goed kunnen *blijven* functioneren?

Hoeveel aandacht ook aan de selectie en toerusting van politieke bestuurders wordt besteed, het kan en mag natuurlijk niet zo zijn, dat een politieke partij haar mensen, nadat zij eenmaal gekozen zijn, laat "zwemmen". Te vaak zijn in het verleden jonge en/of onervaren politici "in het diepe gegooid" met alle risico's van dien. Als een logisch vervolg op het in de vorige paragraaf beschreven selectiebeleid voor politieke functies wordt hier dan ook aanbevolen om *met alle zittende bestuurders periodiek functioneringsgesprekken te voeren*. Bij een dergelijke evaluatie zal zowel achteruit als vooruit gekeken moeten worden. Met andere woorden: enerzijds dient het functioneren van een raadslid, wethouder enz. gedurende de voorbije periode beoordeeld te worden, anderzijds moeten de doelstellingen voor de komende periode doorgesproken worden.

*Gemeentelijke en provinciale afdelingen zouden verplicht moeten worden voorafgaand aan de verkiezingen voor de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten in een procedure vast te leggen hoe zij het functioneren van hun representanten denken te gaan beoordelen.* Niet alleen voor het CDA in zijn geheel, maar ook ten opzichte van de individuele leden van de gemeenteraad, provinciale staten, de Eerste en Tweede Kamer en het Europees Parlement zelf is het gewenst na te gaan of zij aan de verwachtingen voldoen.



In het belang van de partij dient vermeden te worden dat ongeschikt gebleken kandidaten voor een nieuwe periode gekandideerd worden. Ten opzichte van de zittende CDA-vertegenwoordigers geldt, dat zij er recht op hebben dat zij, ingeval hun niet andermaal een verkiesbare plaats wordt toebedacht, dit tijdig - na toepassing van "hoor en wederhoor" - in een persoonlijk gesprek en als eersten te horen te krijgen.

### 3.2. Wie, wat, wanneer?

In de procedure voor het houden van functioneringsgesprekken zal aangegeven moeten worden wie deze met de betrokken bestuurders zal voeren, wat tijdens die gesprekken aan de orde gesteld zal worden en wanneer deze dienen plaats te vinden.

*Wie?*

Het succes van het werken met functioneringsgesprekken staat of valt met de kwaliteiten van degenen die deze gesprekken houden met bestuurders. Het is een kwestie van geloofwaardigheid. Degenen die deze gesprekken leiden zullen hiertoe bekwaam moeten zijn, want niets is erger dan dat de uitkomsten van de functioneringsgesprekken (terecht) worden aangevochten met als argument "ja, maar dat kunnen zij toch niet beoordelen".

Gezocht zal dus moeten worden naar mensen die door vrijwel iedereen geaccepteerd zullen worden. Dit zullen enerzijds mensen moeten zijn die weten wat er omgaat in de fractie, anderzijds mensen die enige distantie hebben ten opzichte van de fractie. *Wij bepleiten dan ook de functioneringsgesprekken bij voorkeur te doen houden door de fractievoorzitter en de afdelingsvoorzitter samen.* De een is goed op de hoogte van het dagelijkse politieke gebeuren, terwijl de ander juist doordat hij op enige afstand het functioneren van de fractie en haar leden gadeslaat een nuttige, objectiverende inbreng kan hebben. Dit duo dient advies uit te brengen aan het afdelingsbestuur, dat uiteindelijk een voorstel doet aan de ledenvergadering.

De gesprekken dienen uiteraard met de grootst mogelijke zorgvuldigheid ten aanzien van betrokkenen te worden gevoerd. Het instellen van een vertrouwenscommissie is een vorm die hiertoe kan bijdragen.

Aldus komt de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van fungerende vertegenwoordigers bij de afdelingsbesturen te liggen. Dit lijkt een logisch vervolg op hun verantwoordelijkheid voor de kandidaatstelling. De eindbeslissing over het lot van gegadigden voor een plaats op de kandidatenlijst wordt uiteraard onverkort genomen door de ledenvergadering.

Wij achten het een goede zaak langs deze weg impliciet te *bevorderen dat de positie van met name de plaatselijke afdelingsvoorzitters wordt versterkt.* Opwaardering van deze functie binnen het CDA is gewenst. Het ware te overwegen in de toekomst bij de vervulling van vacatures voor afdelingsvoorzitters vanwege hun verantwoordelijkheid voor het vorengenoemde "personeelswerk" vooral uit te zien naar mensen die over de nodige levenservaring en -wijsheid beschikken.

De functioneringsgesprekken zullen niet moeten worden gekenmerkt door een hiërarchische opstelling van de voorzitters, maar door de bereidheid wederzijds

vrijuit te spreken over de manier waarop problemen worden ervaren en kunnen worden aangepakt. Derhalve zijn de gesprekken mede toekomstgericht. Overigens gaat een goed functionerend bestuurder ook af en toe bij zichzelf na of hij/zij nog wel aan de eigen verwachtingen en aan die van anderen voldoet.

Voor wat betreft het landelijk niveau is het inmiddels goed gebruik dat zowel de fractievoorzitter als de partijvoorzitter met de Tweede-Kamerleden evaluatiegesprekken voeren. Het is een goede zaak dat sinds kort de nieuwe kamerleden daarbij extra aandacht krijgen. Wellicht ten overvloede zij hierbij vermeld, dat bij de kandidaatstellingsprocedure voor kamerleden een extra waarborg van zorgvuldigheid is ingebouwd door de figuur van het partijbestuur in versterkte samenstelling. Nadat het partijbestuur in eerste instantie een genummerde advieslijst heeft opgesteld, wordt deze lijst binnen enkele weken nogmaals door het partijbestuur behandeld en vastgesteld in een bijeenkomst met extra afgevaardigden uit de kamerkringen.

Waar hiervoor gesproken werd over een advies van de fractievoorzitter en de afdelingsvoorzitter aan het lokale respectievelijk provinciale afdelingsbestuur, zijn wij van mening dat de betrokken raads- en statenleden onverwijld van dit advies op de hoogte gebracht moeten worden. Ook zijn eigen beslissing op dit advies dient het betreffende bestuur direct aan betrokkenen mee te delen.

*Wat?*

Hierna zal geschetst worden wat tijdens de functioneringsgesprekken aan de orde dient te komen. Zoals reeds eerder gesteld dienen de gesprekken zowel op het verleden als op de toekomst gericht te zijn. Omkijkend naar de voorbije periode zal nagegaan moeten worden hoe het betreffende raadslid, statenlid, enz. heeft gefunctioneerd. Het gaat daarbij uiteraard niet om het uitoefenen van een soort "terugroepingsrecht" door de partij - daartoe is een partij *niet* gerechtigd -, maar om het verwerven van informatie die zinvol is om betrokkene in eerste instantie zonodig te steunen in zijn verdere ontwikkeling als christen-democratisch politicus. Getracht zou moeten worden antwoord te krijgen op bijvoorbeeld de volgende vragen:

- a. hoe heeft betrokkene geprobeerd als herkenbaar christen-democraat het CDA-verkiezingsprogram te realiseren?
- b. hoe heeft hij/zij inhoud gegeven aan zijn/haar portefeuille c.q. vakterrein?
- c. hoe was zijn/haar opstelling:
  - in de fractie,
  - ten opzichte van het afdelingsbestuur en de ledenvergadering,
  - ten opzichte van het collegeprogram resp. het regeerakkoord,
  - tegenover vertegenwoordigers van andere partijen,
  - in de richting van de pers en de maatschappelijke organisaties?
- d. hoe was het gesteld met zijn/haar:
  - samenwerkingsbereidheid,
  - spreekvaardigheid,
  - contactuele vaardigheden, enz.

Bovendien dient zijn/haar taakstelling voor de komende jaren doorgesproken te worden:

e. hoe ziet hij/zij mogelijkheden om in de resterende zittingsperiode het CDA-verkiezingsprogramma verder gerealiseerd te krijgen?

Aan de hand van een dergelijke vragenlijst, waarbij hier geenszins naar volledigheid is gestreefd, kan vastgesteld worden of de betrokken CDA-bestuurder goed, redelijk of slecht heeft gefunctioneerd. Zijn of haar sterke en zwakke punten komen zo duidelijk naar voren.

In de tweede plaats heeft het systematisch doornemen van alle terzake doende aspecten betekenis voor de vraag naar de ontwikkelingsmogelijkheden van betrokkene. Anders gezegd: heeft hij (of zij) meer in zijn mars? Kan hij - als de gelegenheid zich voordoet - van een vertegenwoordigende functie doorstoten naar een meer bestuurlijke (wethouder / gedeputeerde / minister) of naar een vertegenwoordigende functie op een ander niveau (provinciaal, landelijk of Europees)? En zo ja, wat wordt betrokkene geadviseerd in de komende jaren te doen terzake van bijscholing en het opdoen van verdere praktijkervaring?

Voorts is het van belang dat tussen de onderscheiden "beoordelaars" overleg en uitwisseling van gegevens plaatsvinden. Zo lijken de provinciale afdelingsvoorzitters de eerst aangewezenen om de partijvoorzitter te informeren wie vanuit hun regio in aanmerking komen om door te stromen naar een landelijke politieke functie. Hetzelfde geldt voor de plaatselijke afdelingsvoorzitters waar het gaat om het naar voren schuiven van gegadigden voor een plaats op de kandidatenlijst voor de provinciale-statenverkiezingen.

*Wanneer?*

Tenslotte het "wanneer". Het is raadzaam minstens één keer per zittingsperiode het functioneren van alle CDA-bestuurders op lokaal, provinciaal, nationaal en Europees niveau onder de loep te nemen. Dit zou dan het beste ongeveer halverwege de zittingsperiode kunnen gebeuren. Dan hebben de betrokkenen voldoende tijd gehad om zich in te werken, hun ritme te vinden en zich waar te maken. Anderzijds bestaat voor hen dan nog de gelegenheid, indien nodig, zich te herstellen.

Beter nog lijkt het elke vertegenwoordiger *twee keer in de vier jaar* op zijn opereren te beoordelen. In de eerste ronde kan dan het accent meer liggen op begeleiding en aanmoediging tot verbetering, terwijl de tweede evaluatie een minder vrijblijvend karakter zal moeten hebben en dus een beoordeling zou moeten opleveren in die zin dat betrokkene al dan niet weer in aanmerking komt voor een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst.

### 3.3. Gevolgen verbinden aan beoordeling

Wie functioneringsgesprekken houdt, zal aan de uitkomsten daarvan ook gevolgen moeten verbinden.

*Functioneert iemand goed*, dan dient hij (of zij) in principe opnieuw gekandideerd te kunnen worden. Is zijn functioneren zelfs bijzonder goed, dan zal dit in beginsel tot doorstroming naar een andere politieke functie moeten kunnen leiden. Dit hangt uiteraard in de eerste plaats af van zijn persoonlijke ambitie

en in de tweede plaats van het aanbod aan functies. Bij de aanname dat het CDA ook in de toekomst steeds talentvolle bestuurders zal voortbrengen, waarvan sommigen bovendien de ambitie hebben door te stromen naar een andere functie, zal de partij moeten proberen deze mensen voor de politiek te behouden en hen voor zover mogelijk in de gelegenheid te stellen van functie te veranderen. Meer dan in het verleden het geval was zal hieraan aandacht moeten worden besteed.

De indruk bestaat dat het CDA zich tot nu toe door middel van de zogenaamde Benoemingencommissie uitsluitend bekommert om burgemeestersposten en vacerende hoge departementale functies. Het aandachtsveld van de partij moet zich verbreden tot eigenlijk alle politieke functies: zowel vertegenwoordigende (raadslid, statenlid, lid Eerste Kamer en Tweede Kamer en lid Europees Parlement) als bestuurlijke (wethouder, burgemeester, gedeputeerde, commissaris van de koningin, staatssecretaris, minister en lid van de Europese Commissie).

*Als iemand minder goed of zelfs slecht functioneert, staan twee wegen open:*

1. *of betrokkene de kans geven hierin verbetering te brengen.* Dit kan dan meestal door bijscholing, door het versterken van een of meer tot dan toe zwakke punten. Bestuurders hebben hier een eigen verantwoordelijkheid. Men moet in zichzelf blijven investeren. Sterker nog: men zou hier een agendapunt van moeten maken, in die zin dat er in de agenda tijd voor vrijgehouden wordt. Ook voor de partij ligt hier overigens een taak, die bijvoorbeeld kan worden vervuld - en grotendeels reeds wordt vervuld - door het aanbieden van bijscholingscursussen (kader- en vormingswerk), het bevorderen van onderling contact tussen bestuurders en de organisatie van conferenties (bestuurdersvereniging) en het uitbrengen van rapporten (wetenschappelijk instituut en bestuurdersvereniging).

2. *of hem/haar te kennen geven dat op hernieuwde kandidaatstelling niet gerekend moet worden.* In het geval van *full-time* politieke functies heeft dit mogelijk tot gevolg dat betrokkenen naar een andere baan moeten uitzien. Van de partij mag verwacht worden, dat zij bijzondere zorg besteedt aan bestuurders die niet in aanmerking kunnen komen voor verlenging van hun termijn. Ook zullen individuele partijleden in de directe omgeving van betrokkenen zorg en aandacht voor hen moeten hebben. In een christelijke partij moeten mensen - juist op moeilijke momenten - verantwoordelijkheid voelen voor elkaar. Bestuurders die zich jarenlang verdienstelijk hebben gemaakt voor de partij mogen niet achteloos worden behandeld.

#### 4. ORGANISATIE

Bestuurlijke vernieuwing vraagt om een strategische aanpak. Niet alleen met het oog op de vernieuwingen die tot stand moeten worden gebracht, maar ook ten aanzien van degenen van wie die vernieuwing uit moet gaan: de overheidsbestuurders. Daarom is het noodzakelijk een strategie en een daarbij behorende structuur te ontwikkelen die er toe kunnen leiden dat er mensen komen die bestuurlijke vernieuwingen tot stand weten te brengen. Over de hier bedoelde strategie ging dit hoofdstuk tot nu toe. In deze slotparagraaf

volgen nog enkele suggesties voor een structuur door middel waarvan de strategie werkelijkheid kan worden.

Allereerst vraagt het in dit rapport bepleite "personeelsbeleid" voor politieke functies om een duidelijke uitspraak van het partijbestuur van het CDA. Alleen als deze aanpak door het bestuur gedragen wordt, mag men verwachten dat deze van lieverlee op allerlei niveaus ingang zal vinden. Dit gaat overigens niet vanzelf . . . ; daar moet wel wat voor gedaan worden! Zo zou van het partijbestuur verlangd mogen worden:

1. dat het de komende twee à drie jaar samen met het bestuur van de bestuurdersvereniging regelmatig de lokale en provinciale afdelingsbesturen *stimuleert* om tot een meer gestructureerd selectie- en beoordelingsbeleid te komen. Het houden van functioneringsgesprekken zou hierbij prioriteit gegeven moeten worden;

2. dat suggesties worden uitgewerkt volgens welke lokale en provinciale afdelingen inhoud kunnen geven aan het eerder omschreven personeelsbeleid. Hierbij moet enerzijds gedacht worden aan een *code* die waarborgen bevat voor een zuivere procesgang en anderzijds aan *wenken* waarop zoal gelet dient te worden bij de selectie en beoordeling van kandidaten;

3. dat overleg en informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen degenen die op de onderscheiden niveaus verantwoordelijkheid dragen voor bedoeld personeelsbeleid.

"Keulen en Aken zijn niet op één dag gebouwd" is ook van toepassing op het vorenstaande. Niet alles hoeft meteen tot in de perfectie geregeld te zijn, maar er moet wel een aanvang worden gemaakt met het opzetten en uitvoeren van een "personeelsbeleid voor politieke functies".

## Conclusies en aanbevelingen

### HOOFDSTUK 2: DE NOODZAAK VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING

1. De door christen-democraten na te streven bestuurlijke vernieuwing moet mede dienstbaar zijn om de verantwoordelijke samenleving dichterbij te brengen.
2. Voor bestuurlijke vernieuwing is in de optiek van het CDA een vernieuwende visie op de inrichting van de samenleving nodig.
3. De principiële visie van het CDA op taken en verantwoordelijkheden van de overheid respectievelijk de burger en zijn maatschappelijke verbanden, bevat in sommige opzichten andere indicaties voor bestuurlijke vernieuwing dan het concept van de verzorgingsstaat. Het CDA kiest niet voor een "terugtrekkende" maar voor een anders optredende overheid.
4. Het komt er voor christen-democratische bestuurders op aan dat op systematische wijze het takenpakket van de overheid onder de loep wordt genomen. Op de verschillende bestuursniveaus zullen de mogelijkheden van vermaatschappelijking verder onderzocht moeten worden.
5. De bestuursstijl en de mentaliteit van de bestuurder zijn - naast andere factoren - van doorslaggevend belang voor het welslagen van de vermaatschappelijking.
6. Een kerntaak van de overheid is het scheppen van condities voor vermaatschappelijking.
7. Wanneer de overheid voorwaardenscheppend handelt en daarbij noodzakelijkerwijs de eigen identiteit, verantwoordelijkheden en bevoegdheids-sferen van maatschappelijke verbanden erkent, wordt voorkomen dat overheid en particulier initiatief op elkaars stoel gaan zitten. Maatschappelijke organisaties mogen geen "verlengstukken" van de overheid worden.

### HOOFDSTUK 3: KENMERKEN VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING

8. De oogmerken van bestuurlijke vernieuwing kunnen niet los worden gezien van de besturingsfilosofie achter het concept van de verantwoordelijke samenleving.
9. Bestuurlijke vernieuwing in de verantwoordelijke samenleving betekent dat de overheid plaats maakt voor het maatschappelijk middenveld en zich vooral ook actief en activerend opstelt.
10. Het spreiden van verantwoordelijkheden draagt bij tot een actievere betrokkenheid van hen die door het beleid het meest geraakt worden.

11. Een werkelijk nieuwe orde van verantwoordelijkheden kan alleen gerealiseerd worden als alle deelnemers con amore aan de opbouw daarvan willen meewerken. De voordelen van gespreide verantwoordelijkheden moeten bij "gevers" en "nemers" concreet gevoeld worden.
12. Ook binnen een overheidsorgaan kunnen verantwoordelijkheden op een nieuwe wijze verdeeld worden, met name tussen bestuurders (die zich meer met de grote lijnen van het beleid bezig dienen te houden) en ambtenaren.
13. Het delen van verantwoordelijkheden leidt tot een zichzelf versterkend effect. Er treedt een nieuwe dynamiek op.
14. Bestuurlijke vernieuwing houdt in dat bestuurders anderen de ruimte geven om hun creatieve vermogens te ontwikkelen.
15. Een dynamische overheid is niet alleen slagvaardig, maar streeft bovendien doelbewust vooruitgang na. Dynamiek is een wezenlijk kenmerk van bestuurlijke vernieuwing.
16. Bestuurders moeten de marsroute aangeven. Zij moeten plannen ontwikkelen. Uiteraard moeten zij toezien op een adequate uitvoering. Daarom is ook controle op, en evaluatie van de beleidsuitvoering van belang.
17. Bestuurlijke vernieuwing gaat samen met het ontvouwen van een netwerk van contacten. Bestuurders en vertegenwoordigers uit de samenleving moeten vindbaar en toegankelijk zijn voor elkaar.
18. Bestuurlijke vernieuwing kan ook worden beschreven als het voorkómen van bestuurlijke verstarring, die op den duur tot instabiliteit en onvoorspelbaarheid leidt.
19. Als innovatief gedrag in de omgeving van de bestuurder niet wordt beloond, sluit hij zich af van zijn belangrijkste inspiratiebron: zijn eigen mensen.

#### HOOFDSTUK 4: MOGELIJKHEDEN TOT BESTUURLIJKE VERNIEUWING

##### *De bestuurder en zijn achterban*

20. De verschillende rollen van de bestuurder en zijn achterban moeten beter gedefinieerd en onderscheiden worden.
21. Er moet een cultuur ontstaan van onbeschroomdheid. Men moet hardop met elkaar durven denken. Ook onorthodoxe ideeën moeten onbelemmerd op tafel kunnen komen. In de communicatie met hun achterban moeten bestuurders een helder en begrijpelijk taalgebruik hanteren.
22. Bestuurders moeten ervoor waken dat gesloten akkoorden zo specifiek of absoluut zijn, dat er gedurende een bestuursperiode geen speelruimte meer overblijft.

23. Het inruimen van tijd voor de achterban is een kwestie van prioriteiten stellen in de agenda.

#### *De bestuurder en zijn medewerkers*

24. In het kader van bestuurlijke vernieuwing moet vooral gekeken worden naar een betere taakafbakening tussen bestuurders en hun ambtelijke medewerkers. Bestuurders kunnen meer verantwoordelijkheden toedelen aan ambtenaren door:
- delegatie;
  - zelfbeheer en contract-management;
  - verzelfstandiging van dienstonderdelen.
25. Om de creativiteit van de ambtelijke medewerkers te stimuleren kunnen de volgende methoden gehanteerd worden:
- betere loopbaanbegeleiding;
  - meer horizontale doorstroming;
  - uitwisselingsprogramma's;
  - trainingen en cursussen;
  - meer werkoverleg;
  - stimulansen voor mensen die iets nieuws durven voor te stellen;
  - betere contacten met de doelgroepen en uitvoerders aan de basis.
26. De samenwerking tussen bestuurder en ambtenaren kan uitkristalliseren in een soort "jaarcontract".
27. Per departement en per overheidslaag zal moeten worden aangegeven welke kerntaken er zijn, welke taken kunnen worden uitbesteed en welke kunnen worden beëindigd. Dit brengt voor de rijksoverheid wel de verplichting met zich mee om een actief omscholings- en herplaatsingsbeleid te voeren, teneinde perspectief te bieden aan haar medewerkers.
28. Van belang is dat er een communicatiecultuur ontstaat: mensen moeten elkaar kennen, en elkaar durven op te zoeken.

#### *De bestuurder en zijn collega's*

29. Bestuursorganen zoals gemeenteraden en provinciale staten zullen zich moeten "beperven" tot de grote lijnen van het beleid.
30. Er is aandacht nodig voor de vraag hoe de CDA-bestuurder het beste kan omgaan met bestuurders van andere partijen, bijvoorbeeld als het CDA in de oppositie zit.

#### *Bestuurders en het maatschappelijk middenveld*

31. Overheidsbestuurders moeten met de bestuurders van maatschappelijke organisaties in dialoog durven treden over de uitgangspunten en de filosofie van het beleid.
32. Tegen de achtergrond van de belangen en doelstellingen van de organisaties



in het maatschappelijk middenveld moet de overheid positieve prikkels kunnen geven.

#### *Bestuurlijke vernieuwing en beleid*

33. Bestuurders moeten "bestudeerders" zijn. Door het lezen van boeken en tijdschriften moeten zij voeling houden met de analyses uit wetenschap en journalistiek.
34. Ter bevordering van meer financiële discipline kunnen maatregelen worden overwogen in de sfeer van:
  - begrotings- en afschrijvingspolitiek;
  - gebruik van beheers- en analyse-instrumenten;
  - invoering van budgetteringssystemen;
  - financiële controle.
35. Voorlichting die verder reikt dan het geven van een zakelijke toelichting op het beleid, zal in principe moeten worden gegeven in overleg met het maatschappelijk middenveld. Dit geldt in het bijzonder voor voorlichting die beoogt een gedragsverandering bij het publiek te bewerkstelligen.

#### *Vernieuwing van de bestuurlijke cultuur*

36. Overheidsbestuurders moeten zichzelf meer in de gelegenheid stellen om hun gezondheid op peil te houden door sportbeoefening in "werktijd".
37. Binnen het CDA zou een nieuwe inhoud kunnen worden gegeven aan het oude woord "retraite". Daarbij moet nadrukkelijk ook plaats worden ingeruimd voor levensbeschouwelijke en ethische reflexie.

### HOOFDSTUK 5: BEVORDERING VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING DOOR HET CDA

#### *Recruterings en selectie*

38. Het is zaak dat het CDA gerepresenteerd wordt door de beste beschikbare kandidaten uit de volle breedte van de samenleving. Daarom zal meer aandacht moeten worden besteed aan het recruterings- en selectiebeleid voor openbare functies. Teneinde bestuurlijk talent te genereren en vast te houden zal een "personeelsbeleid" voor politieke functies ontwikkeld moeten worden.
39. In het CDA is momenteel de vraag aan de orde of het CDA-verbod van gelijktijdige vervulling van meer dan één openbare functie (het zogeheten cumulatieverbod) zodanig kan worden genuanceerd dat het in een beperkt aantal gevallen mogelijk wordt bestuurders van het ene niveau tegelijkertijd actief te laten zijn op een ander niveau. Daarover zal in een ander verband afzonderlijk worden gediscussieerd, aan de hand van voorstellen van de Statutencommissie.

40. Het verdient aanbeveling zoveel mogelijk mensen te betrekken bij het werk van het CDA. Dit kan onder meer door participatie in de standpuntbepaling van het CDA te bevorderen en door fractiebegeleidingsgroepen of (provinciale) adviesraden in te stellen.

#### *Scholing en vorming*

41. Het is van belang dat de krachten die zich bezighouden met vormings- en scholingswerk binnen het CDA (Stichting kader- en vormingswerk, inclusief de Vormingscommissies in de provincies, en Kaderschool) worden gebundeld teneinde een adequaat, op bestuurlijke vernieuwing en politiek management gericht scholingsaanbod te kunnen realiseren.
42. Van CDA-kandidaten voor een politieke functie mag verwacht worden dat zij bereid zijn deel te nemen aan scholingsactiviteiten en deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld in de vorm van een cursus van de Stichting kader- en vormingswerk of van de Kaderschool.

#### *Selectie van kandidaten*

43. Voorgesteld wordt, het selecteren van herkenbare christen-democratische kandidaten voor politieke functies te laten plaatsvinden met inachtneming van vooraf geformuleerde algemene uitgangspunten.
44. Nodig is een aanpak waarmee goed gewerkt kan worden bij de selectie van kandidaten voor één bepaalde functie (bijvoorbeeld raadslid of lid van de Tweede Kamer), en die tevens aangeeft welke kandidaten voor bijvoorbeeld het raadslidmaatschap "meer in hun mars hebben"; dit ter bevordering van de gewenste doorstroming naar een andere functie.
45. Het verdient aanbeveling dat alle betrokken partijgeledingen voor een dergelijke selectieprocedure een code uitwerken, waarin voor de onderscheiden functies algemene uitgangspunten worden geformuleerd waaraan kandidaten dienen te voldoen. Het partijbestuur zou daarvoor een voorbeeld kunnen opstellen.

#### *Voorrang voor bepaalde categorieën en sectoren*

46. Bepaalde categorieën (vrouwen, respectievelijk jongeren en ouderen) en sectoren (bijvoorbeeld het bedrijfsleven) zijn ondervertegenwoordigd in publieke organen. Bij de selectie van kandidaten zullen deze categorieën en sectoren positief gediscrimineerd moeten worden.
47. Het is raadzaam in de toekomst meer generalisten, meer "all-rounders" voor openbare functies te recrutereren, zulks om het zicht op de grote lijnen van het beleid te behouden.

### *Beoordeling van bestuurders (functioneringsgesprekken)*

48. Aanbevolen wordt om met alle gekozen bestuurders periodiek functioneringsgesprekken te voeren. De gemeentelijke en provinciale afdelingen zouden verplicht moeten worden voor de raads- respectievelijk statenverkiezingen vast te leggen hoe zij het functioneren van hun representanten zullen beoordelen. De functioneringsgesprekken worden bij voorkeur gehouden door fractie- en afdelingsvoorzitter samen.
49. Ten behoeve van de beoordeling van de gekozen bestuurders zou het partijbestuur een code moeten laten opstellen die waarborgen bevat voor een zuivere procesgang alsmede suggesties waar op te letten bij functioneringsgesprekken.
50. Het verdient aanbeveling dat elke gekozen bestuurder twee keer in de vier jaar op zijn of haar opereren wordt beoordeeld. Aan de uitkomsten van de functioneringsgesprekken zullen gevolgen moeten worden verbonden. De gesprekken dienen uiteraard met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te worden gevoerd. Het instellen van een vertrouwenscommissie is een vorm die hiertoe kan bijdragen.

### *Organisatie*

51. Het partijbestuur zal lokale en provinciale afdelingen moeten stimuleren om het bepleite "personeelsbeleid" op gang te brengen, te beginnen met functioneringsgesprekken. Overleg en informatie-uitwisseling tussen degenen die op onderscheiden niveaus verantwoordelijk zijn voor de beoordeling van gekozen bestuurders, dienen bevorderd te worden.

## RECENTE UITGAVEN

### GEMEENTEN EN BUITENLANDS BELEID

#### **Staatsrechtelijke achtergronden en politieke consequenties**

Gezamenlijke notitie van de CDA-Tweede-Kamerfractie, de CDA-bestuurdersvereniging en de partij.  
De brochure beschrijft de staatsrechtelijke kanten van de zaak en geeft tevens een politieke lijn aan.  
Met adressenlijst en literatuuropgave.

24 blz. ; geïllustreerd; prijs f 4,-  
(voor verenigingsleden gratis)

### SAMEN WERKEN AAN WONEN

#### **Volkshuisvestingsbeleid in de jaren '90**

"Samen werken aan wonen" is het advies van een werkgroep aan de CDA-Tweede-Kamerfractie over het volkshuisvestingsbeleid in de jaren negentig.  
Dit principieel gefundeerde rapport mondt uit in een beschrijving van het gewenste volkshuisvestingsbeleid aan de hand van drie motieven : betaalbaarheid, kwantitatieve behoefte en kwaliteitsverbetering.

50 blz. ; prijs f 10,-

### DE VERANTWOORDELIJKE SAMENLEVING OP LOKAAL NIVEAU

#### **Belangrijke bouwstenen voor de realisatie van 'de verantwoordelijke samenleving' op lokaal niveau**

Bijdragen over vermaatschappelijking van het gemeentelijk woningbezit, sociale zekerheid, onderwijs, gezondheidszorg, sportvoorzieningen, kinderopvang, de zorg voor ouderen, enz.

72 blz. formaat A4; geïllustreerd; prijs f 15,-  
(voor verenigingsleden f 8,-)

Prijzen inclusief verzendkosten. Bij afname van 6 of meer exemplaren 25% korting.

**Deze brochures kunt u bestellen door overmaking van het betreffende bedrag op postrekening 137000 of bankrekening 30.00.68.778 t.n.v. Centrale verrekenkas CDA, Den Haag, o.v.v. de titel(s) en "BSV".**

CDA-bestuurdersvereniging, Dr. Kuiperstraat 5,  
2514 BA Den Haag.



Dit rapport over bestuurlijke vernieuwing beoogt een aanzet te geven - niet meer en niet minder - tot een vertaling van de actuele politieke filosofie van het CDA in het overheidsbestuur. Het gaat dus over besturen en bestuurders. Onder andere de volgende vragen komen aan de orde: hoort bij "de verantwoordelijke samenleving" een bepaalde stijl van besturen? Hoe gaan CDA-bestuurders met elkaar en met anderen om? Wat kan binnen het CDA gedaan worden om te zorgen dat bestuurlijke kwaliteit gehandhaafd blijft? De partij dient immers te bevorderen dat zij overal en steeds vertegenwoordigd wordt door herkenbare christen-democraten. De kwaliteit van haar representanten zal haar dus een aanhoudende zorg moeten zijn.

Het rapport is opgesteld door een werkgroep van het CDA en de CDA-bestuurdersvereniging.

Druk: Corn. Paap BV, Den Haag  
Omslagtekening: Arend van Dam

