



# De Interne Keuken

FILIP DE RYNCK

In mijn boekenkast zit een knots van 1162 bladzijden over het leven van Robert Moses, die van 1924 tot 1969 als departementshoofd de diensten voor publieke werken van de stad New York leidde. Een fascinerende biografie over macht, intriges, maffia en corruptie in de Amerikaanse lokale politiek, over de briljante ideeën en de afschuwelijke projecten van Moses. Hij deed het aantal speelpleinen groeien van 119 naar 777 maar voerde ook brutale onteigeningen door voor enorme publieke werken. Hij manipuleerde de transacties voor de wolkenkrabbers van de nu beroemde skyline en speelde een erg controversiële rol in verband met het behoud van Central Park. Hij werkte voor zes gouverneurs en vijf burgemeesters. Nooit verkozen, altijd in de schaduw van de politiek. Ergens in dat dikke boek over deze ‘Power Brooker’ staat de zin die alles samenvat: ‘But Robert Moses shaped New York.’

Dat boek schoot me te binnen toen ik op een terras in een dorp zat, in de schaduw van Oostende. Participatie en dorpskernvernieuwing: dat bracht mij dertig jaar geleden in deze kleine gemeente. Het Jaar van het Dorp, 1978. De burgemeester was erg populair, het type volksmens dat vooral bloeit op recepties maar een broertje dood heeft aan technische dossiers. De gemeentesecretaris was gepassioneerd door stedenbouw en door wat ingrepen in de fysieke ruimte met mensen doen. Ik zat hoorzittingen voor en overlegde met het college. De secretaris was gewonnen voor forse en voor die tijd vooruitstrevende ingrepen. Hij koos de ontwerpers die zijn visie steunden. Nu ik er wat beter over nadenk, wellicht had hij ook mij daarom gekozen. De ontwerper legde op het college zijn plan voor, dat eigenlijk het plan van de secretaris was. Een komma verschoof wat naar links of naar rechts, de ontwerper en ikzelf vertelden het college wat de secretaris ons had verteld en het college keurde zijn plan goed. De secretaris had de hele tijd niets gezegd. Helemaal naar het model van ‘le secrétaire tient son bec et la plume’. Alles was immers al gezegd, gekozen en beslist, het college was een voetnoot in zijn strategie. Wat hij mij na het college op datzelfde terras toevertrouwde, was niet zo vriendelijk voor populaire politici. En zo deed hij dat jaren aan een stuk: de man is ondertussen met pensioen maar ik fietste door zijn gemeente, iets minder handig dan hoe de secretaris toen het technische en politieke spel beheerste als een mini Robert Moses. (De maffia was in dat West-Vlaamse dorp wel minder ontwikkeld.)

En nu u toch Radio Nostalgie leest. Ik zie mezelf als hoofdmonitor op het stedelijke speelplein in Poperinge staan, tijdens de hete zomer van 1976. Het concept van de jeugdconsulent was nog niet uitgevonden. De schepen van jeugd was nagenoeg elke namiddag op het speelplein druk in de weer met het zorgen voor frisdrank, het opruimen van afval, het plakken van pleisters op het been van een zeurende peuter. Moe maar tevreden zat ze bij het overleg op het einde van een drukke namiddag, blij dat alles weer goed was verlopen. En ’s anderendaags was ze daar opnieuw. We stonden er niet eens bij stil dat zij schepen was.

De secretaris die zijn visie realiseert doorheen legislaturen. De schepen die mee de handen aan de ploeg zet, als een uitvoerende ambtenaar. Het zijn extremen die haaks staan op het primaat van de politiek en van de ambtenaar die de pen en zijn mond houdt,

→

# De verhouding tussen politici en ambtenaren op lokaal niveau steunt op een identificatie met een gebied, vaak ook emotioneel ingebed. Dat eigenaarschap en de directheid van contacten en van actie motiveert en stimuleert en maakt lokaal beleid aantrekkelijk.

twee klassieke beelden over de relatie tussen politici en ambtenaren. We proberen de complexe en ook veranderende relatie te vatten die de kern is van onze lokale besturen en die ze ook verschillend maakt van andere organisaties. De combinatie van verkozen politici die in een politieke ruimte functioneren met ambtenaren die in een professionele ruimte functioneren, dat maakt de organisatie van onze lokale besturen verschillend van andere non-profitorganisaties of van bedrijven. We kijken in dit essay in de interne keuken van onze lokale besturen.

## Lokaal is speciaal

Lokale politiek en politiek op centraal niveau: het gaat twee keer over politiek maar het zijn twee verschillende systemen, waarvoor we het best een eigen taal gebruiken die we, ook in de wetenschap, nog te weinig hebben ontwikkeld. Ik ken topambtenaren op Vlaams en federaal niveau die nog nooit in hun carrière een persoonlijk gesprek met hun minister hebben gehad. Contacten verlopen via hitsige kabinetmedewerkers of via papier dat heen en weer schuift. De organisaties zijn groter, de relaties zijn afstandelijker, de agenda's zijn formeler en virtueel dan op het lokale niveau. Centrale politiek leeft vaak in een aparte binnenwereld, rond door het systeem zelf gecreëerde agenda's en problemen, in een spel met eigen regels dat in een subtiele dialoog met de pers zijn eigen onvoorspelbare gang gaat. Politiek die met zichzelf bezig is.

Het lokale niveau is een bijzondere biotoop. Thema's, burgers, politici en ambtenaren zijn veel meer verweven. Dat zorgt voor een andere leef- en werkruimte. De contacten tussen politici en ambtenaren

zijn intenser en directer, in kleine gemeenten zelfs nagenoeg op dagelijkse basis. Heel wat ambtenaren zijn zelf burgers van hun gemeente. Politici en ambtenaren gebruiken dezelfde infrastructuur, ondervinden de kwaliteit van de dienstverlening waarvoor zij verantwoordelijk zijn, ze zien en voelen wat ze beslist hebben. De verhouding tussen politici en ambtenaren op lokaal niveau steunt op een identificatie met een gebied, vaak ook emotioneel ingebed ('onze stad'). Dat eigenaarschap en de directheid van contacten en van actie motiveert en stimuleert en maakt lokaal beleid niet alleen anders maar ook aantrekkelijk. Gent is het bekende voorbeeld van een stad met een grote neiging naar identificatie. Wie kritiek op Gent geeft, krijgt meteen met een front van ambtenaren en politici te maken. We kennen ook gemeenten waar de interne verhoudingen zo verziekt zijn dat emoties ver te zoeken zijn, van het lokaal bestuur niets uitgaat en van stimulerend eigenaarschap geen sprake is. Het lokale is dus een kracht, maar geen automatisme. En we moeten met 308 woorden spreken.

## Instituties heten u welkom

Verkiezingen leveren ons politici die tijdelijk de gemeentelijke organisatie en de neutrale ambtenaren mogen gebruiken om hun programma te realiseren. Op dat concept steunt onze democratie, op alle niveaus. Gelukkig hebben we de bestuurskunde die ons al decennialang leert hoe naïef deze gedachte wel is. De gemeentelijke organisatie heeft een voorgeschiedenis, een geheugen, ingebakken structuren en ingesleten routines en werkt met de mensen die er zijn, met al hun kleine en grote kanten. Kijk maar eens naar

de persoonlijke verhoudingen tussen secretarissen en financieel beheerders: een sterke tandem, een zwakke tandem of gezworen vijanden. Politici voelen zo meteen hoe laat het is. Ze hebben geluk of ondervinden dagelijks redelijk onmachtig welke problemen dat oplevert. Alles wat al aan dergelijke organisatorische kenmerken bestaat op het moment dat nieuwe politici starten, noemen we in de sociologie 'instituties' en van instituties weten we dat ze langdurig doorwerken en dat ze weerbarstig zijn. Zo heeft elk organisatie een eigen institutionele kleur of nestgeur. Bij elke nieuwe opdracht in een lokaal bestuur voelen en zien wij dat als buitenstaanders zeer snel. Het begint al bij het onthaal, bij de manier waarop de vergadering georganiseerd is. Het zit in de sfeer, in de manier waarop mensen (over elkaar) praten.

Een van de meest hardnekkige instituties van onze lokale besturen is de erfenis van de sectoren en domeinen die zich door de jaren heen in eigen diensten of kokers hebben georganiseerd. Verkokering, daarom noemen we dat fenomeen zo. Diensten hebben een eigen territorium, eigen routines, een eigen cultuur waartoe zelfs vaak een eigen taal hoort. De verdeling van bevoegdheden over de schepenen volgt die traditie en versterkt die vervolgens weer. Dat we automatisch zo werken is een

# De combinatie van sterk leiderschap in de gemeente met het overleven in het politieke circuit vergt veel van mensen en dwingt tot groot respect.

institutie die voor een zelfvoedende dynamiek zorgt. De schepen gaat aan de slag en is constant in de weer met 'zijn' of 'haar' diensten, niet toevallig een nogal bezittelijk voornaamwoord. Het zorgt binnen de algemene politiek-ambtelijke verhoudingen voor bijzondere microklimaatjes: de kleine wereld van de persoonlijke relaties tussen schepen en ambtenaar.

## Het verleden stuurt de toekomst

Een krachtige institutie is de doorwerking van het (recente) verleden. Ik ben steeds weer ontroerd over het enthousiasme van nieuwe politici. We zullen wat zien. Na de eerste confrontatie met de financiële toestand zien we de twijfels grondig toenemen. We zullen wat minder zien. Na min of meer grondige inwerking in hun bevoegdheden blijkt de gemeente niet al te veel bevoegdheden te hebben en de procedures zijn verdomd hardnekkig. Er liggen nog een tiental dossiers uit de vorige legislatuur die nu eenmaal te ver gevorderd zijn. In plaats van veel spectaculair nieuws gaat het om veel routinewerk. Padafhankelijkheid, we hebben daar zelfs een wetenschappelijke term voor. Neem de schepen van sport: nadat hij alle infrastructuur heeft bezocht en zijn personeel heeft begroet, blijkt er uiteindelijk maar heel weinig nieuwe speelruimte te zijn. Het be-

heer van het verleden neemt hand over hand de agenda van de schepen over. Het meest positieve is dan vaak dat hij zelf uit eerlijke schaamte wat aan sport begint te doen. Dat is dan toch al één output. De geschiedenis lacht ondertussen begripvol en minzaam: ze wist immers al hoe dat zou gaan.

## Het primaat van interacties

Natuurlijk zijn het college en de gemeenteraad de formele beslissers en officieel is het primaat van de politiek onbetwist. Dat was in New York en in mijn West-Vlaams dorp ook zo. Niet deze slaapverwekkende uitspraak is interessant maar wel het dagelijkse spel dat daar achter zit en dat ingebed zit in interacties tussen politici, burgers en ambtenaren die we hierboven beschreven. Met interacties bedoelen we: de dagelijkse contacten, fysiek, per mail, aan de telefoon; de terloopse gesprekken in de wandelgangen; de vergaderingen met voor en na's; de recepties na een opening; of gewoon de recepties. Politici zijn vaak zeer afhankelijk van informatie over dossiers. De informatie die ze krijgen, vormt geleidelijk hun manier van denken, hun percepties met een wat duurder woord. Ambtenaren spelen daarin een cruciale rol. Politici hebben zelf ook veel informatie die ze aan ambtenaren doorgeven. Handige ambtenaren met een politiek inlevingsvermogen vangen dat op en integreren dat; niet handige ambtenaren doen of kunnen dat niet. Zo beïnvloeden beide groepen elkaar en groeien er gemeenschappelijke percepties, zonder dat daar een grote strategie achter zit. Soms is die er bij ambtenaren wel: wie de perceptie van de politicus kan sturen, stuurt de politicus. Klik het dan bovendien tussen beiden en groeit het

vertrouwen, dan ontstaat een sterke tandem met goesting en een sterke wil. Klinkt of botst het, dan is het spel strategischer, meer berekend, met meer gefilterde informatie, met de tijd als bondgenoot of als vijand, afhankelijk van het standpunt. Het is uit dat geheel van interacties dat de agenda groeit waarmee de lokale organisatie bezig is.

## Politiek leiderschap

Politici komen en gaan, steeds sneller bovendien, zo lijkt het wel. Voor ze de organisatie goed en wel door hebben, zijn ze vaak al halfweg. Ervaren burgemeesters vertellen me dat het in gemeenten van een zekere grootte vier jaar duurt voor je het gevoel krijgt meester te zijn van dossiers en organisatie. Het politieke leiderschap evolueert, zoals over heel de wereld, steeds meer rond een kleine groep mensen: de burgemeester, één of twee schepenen en een klein netwerk daaromheen. De dynamiek van ons politiek en vooral partijpolitiek systeem stimuleert de ontwikkeling van stabiel leiderschap niet: complexe coalities, concurrentie in de eigen partij en harde strijd tussen partijen, snellere vervanging van politici onder andere door meer gesplitste mandaten, de tol van verhitte media en de stress van oppervlakkige twitterdrukte, nauwelijks nog een vaste aanhang, deels werkend in het ijle. Terwijl we politiek leiderschap zouden moeten koesteren, branden we mensen sneller op. Het politieke systeem is keihard. De combinatie van sterk leiderschap in de gemeente met het overleven in dat politieke circuit vergt veel van mensen en dwingt tot groot respect.

In een college kan het, ondanks alles, soms klikken tussen mensen en dat heeft weinig of niets met partijen te maken. Dan →

# Als de secretaris tegenvalt, maakt dat een kleine gemeente vreselijk kwetsbaar. Maar als de secretaris een kleine groep mensen tot een ploeg kan smeden, dan lijkt werken in een kleine gemeente op een familiefeest.

is het vaak plezierig werken. Het kan ook helemaal tegen zitten en de sfeer in de hele organisatie grondig verzieken: wantrouwen en achterdocht doordeseemen vreemde spelletjes met dossiers en agenda's. De burgemeester maakt hier meestal het verschil: soms is hij of zij de coach en bemiddelaar, soms zelf een deel van het probleem.

Dertig procent van de lokale agenda, ruw geschat, gaat over dossiers die ertoe doen. Daarvoor maakt het politiek leiderschap ook het verschil en daarvoor mogen we het adjectief strategisch uit de kast halen. Voor de overige zeventig procent van de agenda gaat het om goed beheer en degelijk dagelijks werk. Eigenlijk werk dat ambtenaren ook wel zelf aankunnen. Waarom noemen we ze anders managers? Wie een paar jaar na een legislatuur een evaluatie maakt, zal al moeite hebben om zich te herinneren wat de vorige schepen heeft gepresteerd. Doet u de oefening maar eens. De meesten hebben wel ergens een projectje of een ideetje gehad, maar meestal is dat zo efemeer dat het de schepen zelf zelden overleeft. In de rivier is in ieder geval zelden een steen verlegd, of het moet wat steengruis zijn.

In 2001 zijn de vergoedingen voor de schepenen en burgemeesters gevoelig verhoogd. Sindsdien zijn die mandaten aantrekkelijker in de persoonlijke carrière, soms ook zijn ze pasmunt in de onderhandelingen over mandaten. Wij stelden toen voor, samen met anderen, om het aantal schepenen gevoelig te verminderen. Beter verloning voor meer tijd verdeeld over minder schepenen, zodat schepenen minder ambtenaar kunnen spelen: dat was onze gedachte. Ik schreef het hier eerder al, in mijn streven naar populariteit: we hebben veel te

veel lokale politici. En hoe meer, hoe meer middelmaat of ondermaats. Natuurwetten bestaan ook in de politiek. Een gemeente van 25.000 inwoners kan het werk volgens mij perfect af met twee tot drie schepenen en een burgemeester. Het aantal schepenen is echter niet gedaald. Veel, maar lang niet alle, schepenen besteden nu meer tijd aan hun mandaat. Bij gebrek aan zinvol werk of omdat ze niet beter kunnen, gaat die tijd echter veel te veel naar intern gepruts en het aansturen van ambtenaren. Te veel lokale politici spreken en denken ambtenarees. In een discussie met Nederlandse collega's formuleerde ik het in de jaren 1980 als volgt: 'Jullie hebben moeite om jullie politici naar het café te krijgen, wij hebben moeite om ze eruit te krijgen.' Ik twijfel of ik dat nu nog zo stellig zou zeggen. De essentie van het politieke werk is niet om in het stadhuis rond te hangen maar wel in de samenleving. Te veel schepenen spelen ambtenaar maar daar hebben we ondertussen betere mensen voor.

Terugplooiën op strategisch niveau, het beeld dat in dit soort discussie vaak opduikt en dat als ideaalbeeld in het Gemeentedecreet zit, is een onwerkbare theoretische constructie. Als je zaken echt wil veranderen, dan moet de politicus vooral zelf de mouwen opstropen: zichtbaar zijn in het maatschappelijk debat, actief trekken en sleuren, mensen en organisaties samenbrengen en overtuigen, een draagvlak zoeken, onderhandelen en compromissen sluiten. Dat is waar lokale politiek het verschil maakt, daarvoor hebben we politici nodig en daar speelt het politieke leiderschap zich echt af. Dat kunnen ambtenaren nooit alleen en dat moet samen met politici gebeuren. De meest succesvolle politici zijn

zij die op het uitvoerende maatschappelijke niveau actief zijn en daar essentieel zijn om keuzes ook echt te realiseren. Dat is echter niet het uitvoerende niveau van het dagelijkse management in het stadhuis, wel het niveau van het bespelen van de krachten in de samenleving om die samenleving te veranderen. Daar kan de tandem tussen sterk politiek en ambtelijk leiderschap het verschil helemaal maken. En op dat punt, het snijpunt van de gecombineerde strategische en operationale kwaliteit, verschillen onze gemeenten en steden grondig.

## Ambtelijk leiderschap

Norma Riccucci, een Amerikaanse collega, publiceerde in 1995 een boek over 'Unsung Heroes': over helden waar we zelden over zingen. Ze heeft het over ambtelijke leiders die in hun werk het verschil maken. De helden uit het boek combineren een hele set vaardigheden: deskundigheid en intelligentie; handigheid en diplomatiek vermogen; geduld en koppigheid. Het zijn stuk voor stuk vaardigheden die de omgang met politici bepalen, die de onderlinge relatie vorm geven en die de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie kleuren. Het zijn vaak ook mensen met een groot incasseringsvermogen, die weten hoe grillig het politieke spel kan zijn maar die dat spel ook deels meespelen.

# Vinden, binden en boeien van ambitieuze medewerkers maakt steeds meer deel uit van het politieke en het ambtelijke leiderschap.

De topambtenaren van onze lokale organisaties, de secretarissen en de financieel beheerders, zijn niet allemaal het bezingen waard. 616 Vlaamse lokale besturen: het is een snoepwinkel voor wie van vele soorten ambtelijk leiderschap houdt. We kennen ze, de uitgebluste secretarissen die aan een leeg bureau de dagen tot het pensioen zitten af te tellen, soms nog heel veel dagen. De secretarissen die niet aansturen en helemaal niet (meer) op hun veranderende taken zijn berekend. Of de hypergestresseerde secretarissen die alles onder controle willen houden en daar kapot aan gaan. Maar we kennen ook de sterke leiders die veranderingsprocessen trekken en

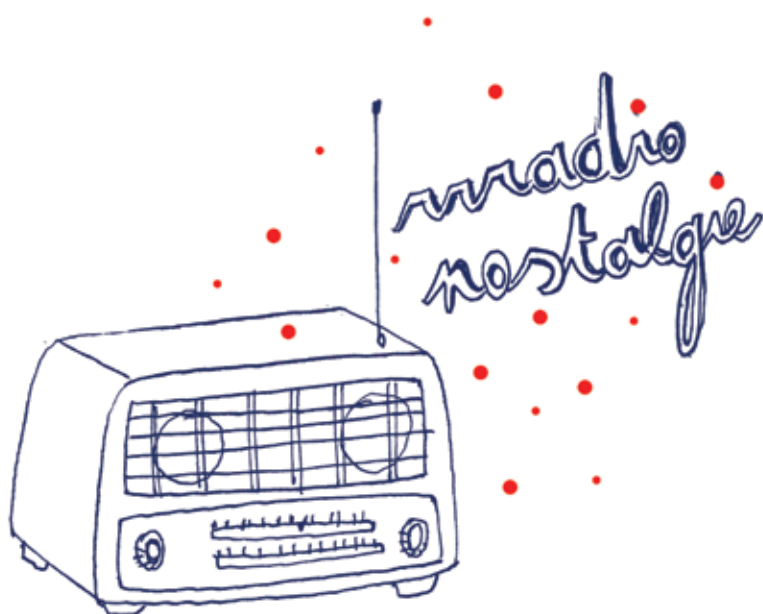
inspireren; de coachende types die voor innovatie zorgen; de managers die in de private sector hoge toppen zouden scheren. We kennen secretarissen die zich sterk kunnen inleven in de politieke ratio en anderen die erg denigrerend over politici denken. We zien hoe her en der financieel beheerders een echte meerwaarde voor het besturen van de organisatie zijn en eindelijk echt als topambtenaren functioneren. Elders zien we grijze boekhouders. We zien hoe negatieve evaluaties van de topambtenaren mondjesmaat de druk vergroten. En we zien steeds meer vrouwen.

Topambtenaren maken verschil. In kleinere gemeenten is dat effect het meest zichtbaar, in beide richtingen evenwel. Als de secretaris tegenvalt, maakt dat een kleine gemeente vreselijk kwetsbaar. Maar als de secretaris een kleine groep mensen tot een

ploeg kan smeden, dan lijkt werken in een kleine gemeente op een familiefeest. In grotere organisaties is de sterkte van goede secretarissen vooral dat ze dingen mogelijk maken, dat ze initiatief waarderen, dat ze leidinggevend op alle niveaus stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen, dat ze een team kunnen smeden en bij elkaar kunnen houden, dat ze de politici begrijpen en zich kunnen inleven, dat ze de stafdiensten niet te veel autonomie geven en dienstbaar laten zijn voor ambtenaren in de lijndiensten. Al die vereisten samen maken dat mensen zoals ik, die wel eens vaker in een sollicitatiecommissie zitten, zich erg bescheiden moeten opstellen. We zoeken telkens weer de witte raaf of de zwarte zwaan. En we zoeken mensen die tegen de eenzaamheid van de topfunctie kunnen. Dat zouden assessmentbureaus misschien wel meer moeten testen.

## De stille revolutie

Ondertussen speelde er zich een stille revolutie af. Het aantal hoogopgeleide ambtenaren in lokale besturen, meestal niet meer partijpolitiek benoemd, is spectaculair gestegen. Zonder veel gedoe over grote hervormingen leidt dat toch tot een grote hervorming. Naarmate de gemeentelijke taken toenamen en de complexiteit van die taken mee steeg, is overal een brede tussenlaag van hooggeschoolde leidende ambtenaren gegroeid. Hooggeschoold is overigens geen synoniem voor goed leidinggevend. Onze universiteiten (vooral de andere dan) leveren te veel eenheidsworst en grijze muizen af. Op C- en D-niveau hebben we in onze lokale besturen bovendien vaak al goede leiders die het van nature kunnen. Hoofden →



## Van licht autist tot hyperkinetisch: we hebben van alle soorten nodig, zowel politiek als ambtelijk. Het probleem is dat de juiste soort niet altijd op de juiste plaats komt en de juiste soorten niet altijd met elkaar verbonden zijn.

moeten het vooral niet te hoog in hun bol krijgen. Deze natuurlijke leiders waarderen en niet te veel frustreren is deel van goed management.

Sommige hoofden van diensten of departementen gebruiken de politiek correcte woorden maar alleen hun mond beweegt. Sommige ambtenaren hebben geen ambities of zijn die onderweg kwijtgespeeld. Nog anderen hebben de kleur van het behang aangenomen en zijn vleesgeworden bureaucratie. Ik begrijp soms heel goed waarom ambitieuze politici zich aan hun leidinggevenden ergeren en dan maar zelf hun diensten leiding willen geven. Zij kunnen niet zitten wachten, de volgende verkiezingen komen eraan. Het staat niet in de boekjes en het schepenmodel hoort niet volgens het Gemeentedecreet, maar wat moet je anders?

Ik ken vooral veel hardwerkende leidinggevende ambtenaren die met te weinig ondersteuning te veel moeten doen en zelf elke dag en van uur tot uur veel kleine en helaas te weinig grote zaken moeten beredderen: van het ene dagelijkse brandje naar het andere hollen en ondertussen hopeloos tijd zoeken om wat te lezen of op langere termijn te denken. Ze dwingen veel respect af en het zijn zij die het lokale bestuur sterk houden, gemotiveerd door plichtbewustzijn en het algemeen belang maar vaak ten koste van hun eigen belang.

Sterk ambtelijk leiderschap verhoogt de elektriciteit die op de relatie met politici zit: met hooggeschoolde en met gedreven ambtenaren doe je niet wat je wil, vooral niet als je alleen maar luid over het primaat kan roepen. Dat is een bepalende factor voor de lokale besturen anno 2014 en het grootste verschil met een paar decennia geleden.

Een eenvoudig 'daarom' volstaat niet meer: met klerken en opstellers kon je dat nog enigszins veroorloven. Politici maar ook secretarissen die zich zo opstellen, verzieken de relatie en verliezen het vertrouwen. Dat breekt henzelf meestal nog het zuurst op. Medewerkers vluchten mentaal, ze verlaten de organisatie of solliciteren niet eens. Vinden, binden en boeien van ambitieuze medewerkers maakt steeds meer deel uit van het politieke en het ambtelijke leiderschap. Kijk maar eens hoeveel jonge mensen solliciteren in lokale besturen met een goede faam en hoe kort de lijsten zijn bij besturen zonder faam of met een slechte naam. U moet mij maar eens bellen als u namen zou willen hebben. Wie weet wie dit blad allemaal leest.

### **De positie maakt de m/v**

Mirko Noordegraaf, een Utrechtse collega, bekeek hoe de setting waarin ambtenaren functioneren, mee hun relatie met politici bepaalt. Sommige ambtenaren leiden diensten die goed zijn afgebakend en waarbij goed management primeert: een zwembad, een sporthal, een woonzorgcentrum... Politici en partijpolitiek staan hier verder van af. Anderen zijn verantwoordelijk voor grote fysieke projecten en zitten daardoor heel dicht bij de politieke wereld: werken met belangen, compromissen, onderhandelingen, moeilijke afwegingen en lastige keuzes helpen maken. Nog anderen ondersteunen politici in crisissituaties die met veiligheid te maken hebben. Dan lopen dagelijks management en politiek helemaal door elkaar en zijn politici en ambtenaren 24 uur in het getouw. De setting bepaalt dus voor een deel de aard van de ambtelijk-politieke relatie. Sommigen functioneren in de luwte, ande-

ren in de politieke brandhaarden. Voor die verschillende posities zijn andere competenties en persoonlijkheden nodig. Het kan dat ambtenaren per ongeluk of door een slechte sollicitatieprocedure op posities terechtkomen waarvoor ze helemaal niet geschikt zijn, bijvoorbeeld omdat ze niet houden van complexiteit en de (lichte) chaos die bij het politieke machtsspel hoort. Anderen voelen zich daarbij als een vis in het water. Mensen kiezen hun eigen persoonlijkheid niet: sommige ambtenaren zijn heel goed als expert in hun afgesloten kamertje, drukdoende met cijfers en dossiers. Anderen houden van de dagelijkse onvoorspelbaarheid, van wat gedoe en emoties en kunnen goed met complexe processen om. Dat zijn de ambtenaren die zelden in hun kantoor zitten. Van licht autist tot hyperkinetisch: we hebben van alle soorten nodig, zowel politiek als ambtelijk. Het probleem is dat de juiste soort niet altijd op de juiste plaats komt en de juiste soorten niet altijd met elkaar verbonden zijn.

### **De ogen van de burger**

Nog een ander soort ambtenaar maakt sinds een aantal jaren opgang: ambtenaren die de burgers in de ogen kijken en mee het gezicht van het bestuur bij de burgers bepalen. Lange tijd was het contact met burgers het privilege



van politici: zij zetten burgersignalen om in acties. Op dat beeld rustte de klassieke bureaucratie. Nu zijn in onze lokale besturen veel ambtenaren actief waarvan de kerntaak net bestaat in het directe contact met burgers: jeugdconsulenten, sportconsulenten, bibliothecarissen, sociaal werkers, straathoekwerkers, buurtporters, buurtwachters, wijkwerkers of thuisverzorgers. ‘Street-level bureaucrats’: dat is de mooie verzamelaar in de wetenschap voor dit type ambtenaar. Ambtenaren die op straatniveau burgers in de ogen kijken, spelen cruciale rollen in een ruimte met burgers waar politici en leidinggevende ambtenaren niet komen: wat zeggen ze dan; hoe luisteren ze dan; hoe vertellen ze wat ze horen; hoe communiceren ze daarover; wat doen ze met wat ze weten; hoe beslissen ze. In die delicate een-op-een-relaties met burgers maken deze ambtenaren immers micro-keuzes: dit doe ik en dat doe ik niet; met dit signaal doe ik iets en met een ander signaal doe ik niets. Deze ambtenaren, die meer van mensen dan van papier houden, zijn het gezicht van het bestuur. Hoe zij werken en hoe zij praten: dat is hoe mensen het lokale bestuur zien, ervaren en beoordelen. Burgers lezen geen beleidsnota’s waarin stadhuistaal zegt hoe het zal zijn; burgers kijken naar mensen die hun tonen en vertellen hoe het nu is.

De kennis van wat bij burgers leeft, maakt het spel in de driehoeksverhouding tussen politici, ambtenaren en burgers subtiel en interessant. In kleine gemeenten zijn de lijnen tussen veldambtenaren en politici kort. In steden hebben we meer tussenlagen van dienst- en departementshoofden. De voeten en de hoofden van het bestuur zijn meer gescheiden. Soms merken we dat politici en veldambtenaren dicht bij elkaar zitten dan politici en hoofden. Beiden zijn immers geïnteresseerd in directe actie op veldniveau, op snel reageren op vastgestelde problemen of signalen. Maar veldambtenaren rapporteren officieel aan hoofden en die hoofden vertellen dat op dienstniveau. Hoofden zitten ook niet op het veld en zeker in grotere steden is die afstand al behoorlijk. Veldambtenaren voelen zich in de eigen dienst niet altijd begrepen of gesteund. Dit toont goed hoe in moderne gemeenten complexere bondgenootschappen kunnen groeien tussen politici en veldambtenaren en hoe ambtenaren bij andere ambtenaren frustraties kunnen uitlokken, zonder dat er één politicus aan te pas komt. Dit organisatie-model ‘van onderuit’ zet ook steeds meer druk op de verkokerde organisatie.

#### **MAT**

Het Gemeentedecreet (2005) is een product uit de jaren 1980, typisch voor het denken toen over het Nieuw Publiek Management. Tien jaar later, met de Managementteams (MAT), de meerjarenplanning, de beleids- en beheerscyclus, de interne controle, de externe audit zijn de besturen steeds meer gevat in systemen van management. Een evaluatie daarvan is sterk organisatiegebonden: wat hier werkt, doet het daarom elders

nog niet. De aandacht voor beter management is natuurlijk overwegend positief omdat het helpt voor een kritische evaluatie van wat we doen en hoe goed we dat doen. Ik ben echter een kritische liefhebber. Vaak is management niet wat het lijkt: tussen systemen van management en de werkvloer zit veel licht en zelden vatten systemen de nuances op de werkvloer. In veel gemeenten leiden systemen tot bureaucratie waarvan de efficiëntie zelf ook wel eens evaluatie verdient. Systemen hebben de onhebbelijke gewoonte zelfvoedend te functioneren: planningsdocumenten vragen om gegevens; telsystemen vragen om data; procedures leggen tijdslijmieten op.

Veldambtenaren voelen zich geplet tussen deze systemen en verwachtingen in het veld, die zich zelden laten systematiseren en die vaak uniek zijn. Ze moeten rapporteren over wat ze doen, hoe ze dat doen en hoe vaak. Het doen zelf dreigt erbij in te schieten, het kantoor wint het van het veld. Veldambtenaren voelen die druk vanuit hun leidinggevenden die zelf weer geprangd zitten tussen top, stafdiensten en veld. Het middenkader moet rapporteren en doelstellingen halen, maar ze willen tegelijkertijd hun eigen ambtenaren blijven steunen. Stafdiensten die voor personeel, financiën, ICT en kwaliteitszorg verantwoordelijk zijn, hanteren al te snel systemen die tot uniformiteit en tot formalisering leiden. Wie een dienst voor kwaliteitszorg opricht, mag niet verwonderd zijn dat zo’n dienst kwaliteitszorg wil meten en opvolgen en vervolgens graag wil weten hoe dat zo allemaal gaat in die orga- →



# Systemen hebben de onhebbelijke gewoonte zelfvoedend te functioneren: planningsdocumenten vragen om gegevens; telsystemen vragen om data; procedures leggen tijdslimieten op.

nisatie en wie wat doet en op welke manier. Een nieuw systeem loert snel om de hoek en waar bureaucratie toch al domineerde, slaat dit snel om in de bureaucratiesing van management.

Lijndiensten moeten ondertussen wel zaken voor elkaar krijgen en staan onder druk van politici. Stafdiensten fietsen daar doorheen met instructies voor procedures voor het aanwerven van personeel, voor het gebruik van infrastructuur, voor de inzet van ICT. Managementsystemen geven diensten eerder het gevoel ondersteunend te zijn voor de diensten die de systemen hebben bedacht terwijl het omgekeerd zou moeten zijn. Natuurlijk bestaat de grijze zone, waardoor het in de praktijk allemaal zo'n vaart niet loopt, waarin veel in extremis toch in orde komt, met spuug en plak aan elkaar gebreid. Maar spelen op verschillende niveaus slurpt wel veel energie op en lokt veel frustratie uit.

Terecht ergeren politici zich vaak aan doorschietende systemen. De grilligheid van de lokale praktijk, het noodzakelijke maatwerk en de onvoorspelbare kansen lenen zich niet goed voor uniform management. Ik mis te vaak meer speelsheid en een dosis ironie in de werkwijze, waarbij systemen beter werken en nuttig zijn net omdat we ze niet te ernstig nemen. Topambtenaren en hun managementteams spelen hier een cruciale rol maar de variatie is ook op dit punt groot. Soms is er geen management en, bij nader inzien, ook helemaal geen team. Soms zien we een sterk team dat management als flexibel instrument en niet als star doel gebruikt. Soms is het managementteam zelf een deel van het probleem en leidt dat een eigen leven, losgezongen van politici en van veldambtenaren. Soms heerst vooral

begrijpelijk wantrouwen tussen college en MAT, zeker als systemen de organisatie overnemen. Elders werken college en managementteam goed samen in een interessante verbinding tussen de logica's van politici en van professionelen. En net in die verbinding van logica's groeit de noodzakelijke speelse ironie.

## Een open keuken

Dit essay keek in de interne keuken van onze lokale besturen: wie roert in de potten; hoe komen de topchefs overeen? Goede beelden mag je niet te lang gebruiken, maar toch nog even. De wereld is veranderd: de restaurantbezoekers kennen zelf steeds meer van goed eten maken en koken. Onze bezoekers zijn niet langer passieve consumenten die rustig zitten te wachten tot de schotel klaar is. Ze willen zelf betrokken zijn bij het productieproces en ze geven sneller, assertiever en soms agressiever hun oordeel over wat we hun voorschotelen. Vroeger verdween de kok achter een klapdeur en nu en dan kwam een kelner het restaurant binnengevaaid. Nu willen we weten wat zich in de keuken afspeelt. De moderne keukens zijn open landschappen, waar koks, helpers en klanten elkaar op de vingers kijken.

We staan voor nieuwe realiteiten in een andere wereld waardoor de klassieke verhoudingen tussen politici en ambtenaren in andere relaties komen te staan met burgers en burgerinitiatieven, met non-profitorganisaties en bedrijven. Gemeenten in netwerkform, zoals we dat in een vroeger essay hebben beschreven. Als de wereld verandert, vereist dat een andere organisatie, in werking en stijl. Onze lokale organisaties zijn nog vaak georganiseerd volgens mo-

dellen van hoe de wereld vroeger in elkaar zat. We kenden administratieve sectoren en bouwden daarop ons basismodel. Het menu was voorspelbaar. Nu krijgen we vragen à la carte, voor menu's waar allerlei keukentechnieken en soorten keukens door elkaar voorkomen in een soort wereldkeuken. Ons overgeleverde organisatie-model met aparte sectoren, lijndiensten en stafdiensten kraakt en piept. Met schepenen en hun stukjes bevoegdheidsjes redden we het niet meer. Het model van wat vereenzaamde topmanagers is versleten. Niet alleen ons politieke systeem moet zich aanpassen, dat geldt ook voor onze administratieve systemen. Minder van binnen denken, meer van buiten.

De relatie tussen politici en ambtenaren verandert nu al grondig omdat de organisaties en de omgevingen waarin ze werken veranderen. We moeten de klassieke opvattingen over hun relatie nog meer herijken in onze zoektocht naar innovatieve manieren van organiseren en werken. Die druk is overal voelbaar, de omslag is ingezet. Hopelijk bent u ondertussen door al die keukentoestanden uw appetijt niet kwijtgeraakt, want daar gaat het volgende essay over. Ik zoek alvast mijn nieuwe kookboeken bij elkaar. ■

Filip De Rynek is hoogleraar Bestuurskunde UGent