

# De coproducerende bestuurders van Quebec

De gemeente Quebec in Canada heeft 175.000 inwoners en is de hoofdstad van de gelijknamige provincie. In 1993 werd Quebec genomineerd voor de Carl Bertelsmannprijs omdat zij op een zeer interactieve wijze met burgers vormgeeft aan beleid. In Quebec is de verhouding tussen college en raad uitgesproken dualistisch. De direct gekozen burgemeester stelt zijn college samen en het beleidsprimaat ligt duidelijk bij het college. In dit artikel stellen we ons de vraag welke rol de gemeenteraad, de collegeleden en de topambtenaren hebben binnen de gemeente. Leidt interactief bestuur inderdaad tot een uitgespeelde rol voor de gemeenteraad?

## Jaring Hiemstra

Drs. J. H. Hiemstra is consultant bij de adviesgroep overheid van PricewaterhouseCoopers in Utrecht.

De laatste jaren is in Nederland een toenemende belangstelling te constateren voor het functioneren van buitenlandse gemeenten. Een belangrijke impuls hiervoor was de verkiezing van de *best managed gemeente in de westelijke wereld* die de Carl Bertelsmannstichting in 1993 organiseerde. Voor Nederland dongen Delft en Tilburg mee naar deze prijs. Gezamenlijke winnaars waren de steden Phoenix in de Verenigde Staten en Christchurch in Nieuw-Zeeland. Tilburg won de prijs niet, wegens de destijds onderbelichte aandacht voor kwaliteit en burgergerichtheid; Delft scoorde niet optimaal op een aantal interne organisatieaspecten. BOELENS & HUIZENDVELD beschrijven in hun boek welke criteria de Bertelsmannstichting hanteerde en hoe de Phoenix op deze criteria scoort.<sup>1</sup> Dezelfde auteurs hebben de besturing van Christchurch beschreven.<sup>2</sup>

Internationalisering leidt ertoe dat steeds meer gemeenten participeren in internationale netwerken. Voorbeelden hiervan zijn *Partnership action* en het netwerk van Carl Bertelsmann-gemeenten, *Cities of Tomorrow*.

*Partnership action* is een Europees netwerk van lokale besturen die geïnteresseerd zijn in de uitwisseling van *good practices* en ontwikkeling van internationale projecten. *Cities of Tomorrow*, bestaat uit de twaalf steden die genomineerd werden voor de Carl Bertelsmann-prijs. Zij stellen zich ten doel interessante inzichten en ervaringen uit te wisselen die leiden tot verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Dit netwerk wordt ondersteund door de de Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Kcst, Köln), de Universiteit van Birmingham en PricewaterhouseCoopers (Utrecht).

## Internationale referenties

De bestudering van buitenlandse gemeenten kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van Nederlandse gemeenten, ondanks verschillen in de takenpakketten en de positie in het staatsbestel. Gemeenten passen hun organisatieconcepten aan de maatschappelijke eisen aan; deze kunnen per land of regio verschillen. We mogen ver-

wachten dat in landen waar ten aanzien van een bepaald aspect hoge eisen aan de lokale overheid worden gesteld, dit deelaspect in de organisatie sterk is ontwikkeld. Op dit aspect excelleert de desbetreffende gemeente dan ten opzichte van collega-gemeenten in het buitenland. In Angelsaksische landen worden bijvoorbeeld hoge eisen gesteld aan de burger- en klantgerichtheid van gemeenten. De voorhoede positie die de lokale overheid in het Verenigd Koninkrijk inneemt op het terrein van de organisatie van dienstverlening aan burgers, is mede hierdoor te verklaren. Denk hierbij aan de gemeentelijke *citizens' charters* en *call centers* in gemeenten in het Verenigd Koninkrijk.<sup>3</sup>

In 1998 bezocht ik voor mijn promotieonderzoek aan de Universiteit Leiden drie buitenlandse gemeenten. Het doel van mijn promotieonderzoek is, de variëteit in de bestuurspraktijk in 80.000+ gemeenten in kaart te brengen en een toekomstperspectief voor deze bestuurspraktijk te schetsen. De internationale case-studies zijn daarbij bedoeld als hulpmiddel voor het schetsen van het toekomstperspectief. De selectie van buitenlandse gemeenten vond plaats op basis van drie criteria:

1. De gemeenten moesten qua omvang vergelijkbaar zijn met de onderzochte Nederlandse gemeenten;
2. Ze moesten qua inrichting van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie onderling wezenlijk verschillend zijn, waardoor consequenties van verschillende bestuursvarianten het duidelijkst zichtbaar zijn;

## Bestuursvergelijking

Als we de wijze waarop buitenlandse gemeenten worden bestuurd, vergelijken met de Nederlandse bestuurspraktijk, levert dat interessante informatie op. In drie artikelen beschrijft Jaring Hiemstra de besturing van de gemeenten Quebec (Canada), Tampere (Finland) en Duisburg (Duitsland). In dit eerste, inleidende artikel staat Quebec centraal. De drie artikelen passen binnen het aandachtsgebied van de staatscommissie Dualisme en lokale democratie die onder voorzitterschap staat van prof. mr. D.J. Elzinga.

3. Ze moesten een vernieuwende reputatie hebben. Quebec (Canada) en Duisburg (Duitsland) etaleerden dit met de nominatie voor de Carl Bertelsmann-prijs; Tampere (Finland) is interessant omdat het Finse openbaar bestuur recent ingrijpend is gemoderniseerd en Tampere als derde stad van Finland hier direct mee te maken had.

Aan de hand van deze criteria werden de gemeenten Quebec, Tampere en Duisburg geselecteerd. Op basis van gesprekken met bestuurders en ambtenaren heb ik een analyse gemaakt van de wijze waarop deze gemeenten worden bestuurd. *Tabel 1* geeft de belangrijkste kenmerken weer. In deze artikelenreeks ga ik in op:

- de algemene kenmerken van deze gemeenten, zoals inwonertal, ligging en belangrijke strategische opgaven;

- de positie van deze gemeenten in het staatsbestel en het takenpakket;
- de wijze waarop men de bestuurlijke en ambtelijke organisatie vorm geeft en de rol van bestuurders en topambtenaren;
- de vraag wat Nederlandse gemeenten kunnen leren van de bestuurspraktijk in de drie gemeenten.

## Verlies van arbeidsplaatsen

De gemeente Quebec, hoofdstad van de gelijknamige provincie, is in 1608 gesticht door Franse kolonisten en is een van de oudste Noord-Amerikaanse steden. De stad ligt aan de rivier de St. Lawrence (aan de oostkust van Canada); zij heeft een oppervlakte van bijna 90 km<sup>2</sup> en 175.000 inwoners. Quebec is als enige Noord-Amerikaanse stad door de UNESCO uitgeroepen tot World Heritage Site; andere steden met dit predikaat zijn Rome en Jeruzalem. Het historische gedeelte van de stad bestaat uit de *Haute*

	Quebec	Tampere	Duisburg
<b>Inwoneraantal en takenpakket</b>	Stad met 175.000 inwoners; beperkt aantal dienstverlenende taken.	Stad met 183.000 inwoners; breed takenpakket.	Stad met 530.000 inwoners; takenpakket vergelijkbaar Nederlandse gemeenten.
<b>Raad</b>	20 leden gekozen per en gebonden aan district; sterke relatie met burgers en linking pin met deelraden. Politieke besluitvorming primair in raad.	67 leden die tevens lid zijn van een commissie met besluitvormende bevoegdheid; ontlasten hierdoor college en raad. Politieke besluitvorming primair in commissies.	76 leden zowel gekozen per district als per partij; binding met district. Politieke besluitvorming primair in SPD-fractie.
<b>College</b>	Burgemeester stelt college met 5 wethouders samen. College 'leading' in contacten met burgers.	Raad kiest 11 parttime collegeleden en voorzitter; belast met hoofdlijnen beleid en corrigeren commissiebesluiten.	Raad benoemt 5 wethouders; tevens managementfunctie; wethouders ondergeschikt aan burgemeester.
<b>Burgemeester</b>	Direct gekozen op basis van inhoudelijk programma; aanvoerder van het college.	Gekozen door de raadsleden; parttime functie, met name representatief.	Burgemeester door raad en vanaf 1999 direct door bevolking gekozen; combineert Nederlandse secretaris- en burgemeestersfunctie.
<b>Secretaris</b>	Algemeen directeur ambtelijk apparaat ondersteund door stafafdelingen; stafafdelingen communicatie en strategie spelen cruciale rol.	Algemeen directeur en directeur van de bestuursdienst met operationele en concernfuncties. Heeft representatieve 'burgemeester' functies.	Burgemeester formeel gemeentesecretaris in rol van algemeen directeur.
<b>Directeuren</b>	Integraal verantwoordelijk voor dienst. Beperkte betekenis van het managementteam.	Integraal verantwoordelijk voor dienst en communicatie met commissie; managementteam bereidt collegevergadering voor.	Wethouders hebben portefeuille van organisatieonderdelen; afwezigheid managementteam door ontbreken directieurniveau.
<b>Organisatie</b>	Sterk burgergeoriënteerd, concept van interactief bestuur sterk ontwikkeld.	Goede klanten-oriëntatie (loketten); beperkte invulling interactief bestuur.	Sterk servicegerichte deeltkantoren per district; bbi in opkomst.

*Tabel 1. Belangrijke kenmerken van de organisatie en de positie van verschillende actoren in Quebec, Tampere en Duisburg.*

*Ville* ('upper town') en *Basse Ville* ('lower town'), die van elkaar gescheiden worden door een rots van ruim honderd meter hoog. Jaarlijks bezoeken duizenden toeristen de stad om kennis te maken met het karakteristieke centrum en de culturele activiteiten. Het afgelopen decennium is het percentage Franstalige stadsbewoners gegroeid, doordat tijdens de recessie veel Engelstaligen de provincie hebben verlaten. Zo'n 90% van de huidige bevolking van Quebec heeft Frans als voertaal.

### Diversificatie van economie noodzakelijk

De toeristische sector is in de gemeente Quebec een grote werkgever; ongeveer 30.000 mensen werken in deze branche. Desondanks is het werkloosheidspercentage in Quebec aan de hoge kant, namelijk 10%. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het verlies aan arbeidsplaatsen bij de provinciale overheid, die in Quebec is gevestigd.

Quebec zal werkgelegenheid in andere sectoren moeten aantrekken om de werkloosheid terug te dringen en een dreigende afname van de bevolkingsomvang tegen te gaan. Met andere woorden, de afhankelijkheid van overheidsbanen moet verkleind worden.

Een belangrijk knelpunt bij de acquisitie van nieuwe bedrijven is het *imago*. De stad heeft het imago van toeristen- en ambtenarenstad en niet van zaken- of industriestad.

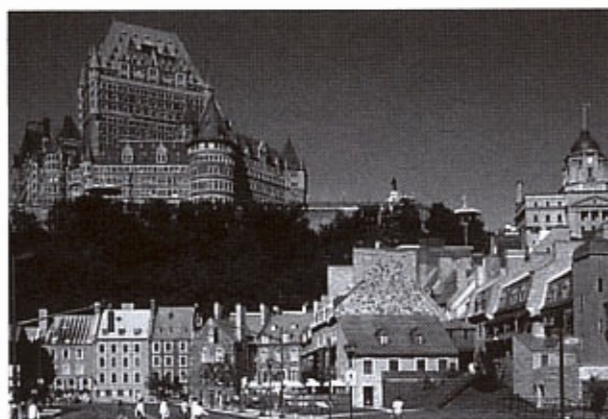
De positieve culturele uitstraling heeft wel geleid tot de vestiging van diverse research- en ontwikkelingscentra, maar deze bieden geen grote bijdrage aan de werkgelegenheid. Bij het aantrekken van nieuwe bedrijven moet Quebec concurreren met andere gemeenten in de regio. Door gebrek aan regionaal bestuur heeft elke gemeente haar eigen industrieterrein, onder andere omdat dit leidt tot extra belastinginkomsten.

### Canada is een federatie

Canada is een federale parlementaire staat met de monarch van het Verenigd Koninkrijk als staatshoofd. De centrale regering kent een parlement dat, naar Brits voorbeeld, bestaat uit de senaat en het lagerhuis. De decentrale overheid omvat tien provincies en twee *territories*; de laatstgenoemde, beide in het noorden gelegen, vallen direct onder het federale bestuur. De provinciale bestuursstructuur lijkt sterk op de federale. Het wetgevende orgaan bestaat ook uit een lagerhuis en een kamer, en in de ambtelijke organisatie treffen we dezelfde bureaucratieën aan als op federaal niveau. De federale en de provinciale overheden hebben zeggenschap op dezelfde beleidsterreinen. Neem bijvoorbeeld de visserij. De federale overheid is verantwoordelijk voor visserij in de buitenwateren, de provincie voor visserij in de binnenwateren.

De provincies hebben een grote mate van autonomie. Zo zijn zij bevoegd de hoogte van de inkomstenbelasting in de provincie te bepalen. Deze belasting is de belangrijkste inkomstenbron voor de provincies. Daarnaast bepaalt elke provincie hoe de lokale bestuurslaag vorm krijgt. De positie van de lokale overheid kent hierdoor in Canada meer variatie dan in Nederland.

De provincie Quebec omvat ongeveer 1.500 lokale overheden. Enkele daarvan, waaronder Quebec, Montréal en Hull zijn *central cities*, met extra bevoegdheden. De regio Quebec heeft 700.000 inwoners; binnen deze regio is Quebec de grootste gemeente. De centrale gemeenten in de regio werken verplicht in een samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband vertegenwoordigt circa 500.000 inwoners en is onder andere belast met de zuivering van afvalwater, afvalinzameling en openbaar vervoer. De zeggenschap van het samenwerkingsverband op een



*Het oude centrum van Québec, een belangrijke toeristische trekpleister.*

aantal cruciale beleidsterreinen als ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling is beperkt, waardoor er veel concurrentie tussen gemeenten ontstaat. In tegenstelling tot Duitsland en Finland heeft Canada op het lokale niveau een groot aantal bestuurslichamen voor speciale doeleinden. Voorbeelden hiervan zijn de bestuurslichamen voor onderwijs, openbare voorzieningen, bibliotheken, toerisme, ziekenhuizen en industriële promotie. De gemeente

Quebec heeft geen loketten zoals de uitgifte van paspoorten, uitkeringen en dergelijke. Deze taken worden uitgevoerd door agentschappen van de provinciale of federale overheid. De dienstverleningstaken liggen voornamelijk op het gebied van vergunningverlening en informatievoorziening. De gemeente heeft deze dienstverlening zeer klantvriendelijk georganiseerd. Er is één telefoonnummer waar burgers klachten over de gemeente kunnen indienen, vergunningen kunnen aanvragen en informatie kunnen krijgen. Tevens worden burgers via advertenties opgeroepen achterstallig onderhoud door te geven ('de lamp van de lantaarnpaal is kapot').

### Raadslidmaatschap minder bureaucratisch

Het wetgevende orgaan is de raad die eens in de twee weken in openbare vergadering bijeenkomt. Het aantal raadsleden is twintig, dus klein in vergelijking met Nederland. Raads- en burgemeestersverkiezingen worden gelijktijdig, eens in de vijf jaar gehouden. Er zijn twintig kiesdistricten, per district wordt er een raadslid gekozen. Mede daardoor is het raadslidchap minder bureaucratisch dan in Nederland. Raadsleden nemen meer afstand van het college en de ambtelijke organisatie, en zoeken hun materiaal voor controle en volksvertegenwoordiging in communicatie met burgers en maatschappelijke organi-

saties. Zij onderhouden veel contacten met het district waaruit ze gekozen zijn.

In de raadszaal zitten de oppositiepartijen tegenover de collegepartijen. De fractievoorzitter van de grootste oppositiepartij zit als oppositieleider tegenover de burgemeester. De voorzitter van de raad is niet de burgemeester maar één van de raadsleden die uit het midden van de raad is gekozen. De positie van de raad ten opzichte van het college is uitgesproken dualistisch, wat ook hieruit blijkt dat collegeleden niet tevens raadslid zijn. Raadsdebatten in Quebec zijn voor de toeschouwer levendiger dan in Nederlandse gemeenten. De politieke cultuur is hier in belangrijke mate debet aan. Waar in Nederland de aangereikte stukken uit het college onderwerp van beleidstechnische discussie zijn, spelen in Quebec vragen en behoeften uit de gemeenschap de hoofdrol. Ook de afwezigheid van raadscommissies draagt bij aan de levendigheid. In Nederland vinden de discussie en oordeelsvorming grotendeels plaats in sectorale commissies. In Quebec daarentegen vindt het politieke debat plaats in de raad. Een sectoraal voorportaal kent men niet.

### **Twaalf deelraden**

Naast de gemeenteraad kent Quebec twaalf deelraden. Een deelraad bestaat uit negen leden die door de ingezetenen van het district worden gekozen. Deelraadsleden zijn vaak geen lid van een politieke partij en voeren een persoonlijke verkiezingscampagne. Partijpolitiek speelt op deelraadniveau eigenlijk geen rol. De deelraden vergaderen eens per maand. Naast de deelraadsleden zijn enkele raadsleden van de stad bij de vergaderingen van de deelraad aanwezig. Zij vormen de *link pin* tussen het centrale en het gedeconcentreerde bestuur. Voor raadsleden 'van het stadhuis' zijn de deelraden een belangrijke bron van informatie. Via deelraden horen ze welke ideeën, maatschappelijke problemen en wensen er leven in de districten. Deze informatie kunnen ze vervolgens gebruiken voor de discussie met het college.

### **Direct gekozen burgemeester als teamleider**

Het dagelijks bestuur bestaat uit vijf wethouders en de burgemeester. Na de verkiezingen wordt dit college geformeerd door de burgemeester. De positie van de burgemeester binnen het college is een andere dan die van zijn Nederlandse collega. Alhoewel veel burgemeesters er wonderwel in slagen de rol als *team captain* waar te maken, is de positie van de burgemeester in Nederland sterk afhankelijk van de ruimte die hij/zij van de wethouders krijgt. Peper, de voormalig burgemeester van Rotterdam, sprak in dit verband van de burgemeester als 'bestuurlijke randgroepjongere' en 'speelbal' binnen het college.<sup>4</sup> In Quebec fungeert hij door zijn directe verkiezing en samensteller van het college als boegbeeld en aanvoerder. In zijn zittingsperiode moet hij met de wethouders de verkiezingsbeloften en zijn programma realiseren; daar wordt hij door de burgers op afgerekend. Deze constructie is duidelijker dan de Nederlandse, doordat er geen sprake is van 'status-incongruentie'. In Nederland is de burgemeester weliswaar de bekendste

bestuurder in de lokale gemeenschap, maar zijn feitelijke invloed en positie corresponderen hier niet mee.

### **Bestuurders leidend in interactief bestuur**

De stad Quebec heeft het concept van coproductie en interactief bestuur sterk ontwikkeld. Dit is een belangrijke reden geweest om de stad te nomineren voor de *Carl Bertelsmann-prijs*. De stad heeft de interactieve werkwijze aan het eind van de jaren '80 geïntroduceerd na het mislukken van grootscheepse nieuwbouwplannen in het centrum. Net als in veel Amerikaanse steden maakten gemeentebestuurders en projectontwikkelaars grootse plannen om in het centrum van de stad kantoren te bouwen, zonder daar in een vroeg stadium met de betrokken bewoners over te spreken. De bewoners, die als gevolg van de plannen waarschijnlijk zouden moeten verhuizen, organiseerden een groot maatschappelijk verzet. De nieuwgekozen burgemeester veegde bij zijn aantreden de vergevorderde plannen van tafel en voerde bij het ambtelijk apparaat een werkwijze in waarbij *burgerconsultatie* plaatsvindt alvorens plannen worden gemaakt. In communicatieprocessen met de burgers spelen wethouders een centrale rol, waarbij ze ondersteund worden door de afdeling communicatie. Sturen op hoofdlijnen is in Quebec geen leidend beginsel. Elke zaak die burgers van belang vinden is een *issue*, of het nu gaat om grote

#### **Raadslidmaatschap minder bureaucratisch**

- ◆ Raadsleden oriënteren zich minder op college en ambtenarij en meer op buitenwereld.
- ◆ Afwezigheid van sectorale commissies, waardoor debat in raad plaatsvindt.
- ◆ Raadsleden houden intensief contact met district waaruit ze zijn gekozen.

#### **Burgemeester is teamcaptain**

- ◆ Burgemeester is direct gekozen.
- ◆ Burgemeester stelt zelf college samen.
- ◆ Burgemeester wordt als boegbeeld in belangrijke mate afgerekend op resultaat.

#### **Wethouders meer publiek ondernemers**

- ◆ Wethouders trekken processen van interactief bestuur naar zich toe.
- ◆ Wethouders besteden een groot deel van hun tijd aan contacten met burgers, bedrijven en instellingen.
- ◆ Wethouders opereren veel onafhankelijker van de fractie

#### **Secretaris is de hoogste ambtelijke baas**

- ◆ Secretaris staat hiërarchisch boven de directeuren.
- ◆ Secretaris wordt minder gepasseerd bij overleg en besluitvorming.

#### **Managementteam is overlegorgaan**

- ◆ Groot aantal directeuren.
- ◆ Lage frequentie van het overleg

Tabel 2: Enkele belangrijke kenmerken (met relevante factoren) van de gemeente Quebec

zaken (centrumplan) of kleine zaken (verbreden stukje trottoir). Doorslaggevend is steeds het uitgangspunt, 'als de burger het belangrijk vindt, vinden wij (het bestuur) het belangrijk'. Bestuurders inventariseren de wensen en organiseren het consultatieproces van het begin tot het einde. De gemeentelijke afdelingen die de werken moeten uitvoeren, worden pas in het proces betrokken als de uitvoering aan de orde is. De feitelijke uitvoering van beleid wordt vrijwel geheel overgelaten aan het ambtelijk apparaat, terwijl in Nederland het college en de raadsleden direct bij het realisatieproces betrokken blijven. De rol van de bestuurders in Quebec is vergelijkbaar met die in Christchurch, zoals beschreven door BOELENS & HUIZENDVELD.<sup>5</sup>

Voor interactief bestuur rond complexe problemen met grote belangentegenstellingen tussen partijen, vraagt de gemeente Quebec onafhankelijke personen om de gesprekken met betrokkenen te voeren en aan de gemeente advies uit te brengen. Het bestuur stelt zich dan terughoudender op.

### Deelraden en directe leefomgeving

Als er sprake is van knelpunten of van plannen in de directe leefomgeving zorgen de deelraden dat burgers kunnen meebeslissen. Problemen op dit niveau zijn bijvoorbeeld de geluidsoverlast van een café of de nicuwe bestemming van een brandweerkazerne die leeg komt te staan. De aanpak is hierbij als volgt: de deelraad belegt een vergadering in een zaal waar zowel de degenen die het probleem hebben (de klagende buurtbewoners) als de veroorzaker van het probleem worden uitgenodigd (de cafébaas). Het doel van de bijeenkomst is gezamenlijk tot een oplossing te komen. Lukt dit niet, dan adviseert de deelraad de raad van Quebec actie te ondernemen.

In Quebec heeft men ervaren dat het juist deelraden zijn die samen met burgers goedkope en creatieve oplossingen voor problemen in de wijk naar voren brengen. Daarnaast blijken deelraden sterk te zijn in het verwerven van extra fondsen voor de ontwikkeling van de wijk. Veelal worden projecten meegefinancierd door in het district gevestigde bedrijven en de provinciale overheid.

### De secretaris als citymanager

De secretaris geeft leiding aan een ambtelijk apparaat van 1600 medewerkers, waaronder de politie en de brandweer. Hij staat hiërarchisch boven de negen directeuren van de diensten en kan gezien worden als *citymanager* (algemeen

directeur) van het ambtelijk apparaat. Tevens geeft hij direct leiding aan vier stafafdelingen: Communicatie, Juridische zaken, Concern-controlling en Strategische planning. Dit laatste stafbureau speelt een belangrijke rol bij de aansturing van de organisatie. Het is verantwoordelijk voor het proces van strategische planning en beleidsevaluatie.

In vergelijking met de Nederlandse praktijk heeft de secretaris een stevige positie. Waar in Nederlandse gemeenten een belangrijk deel van de sturing vanuit het college plaatsvindt in het directe contact tussen wethouders en directeuren of middenmanagers, speelt in Quebec de secretaris de belangrijke rol. De uitvoering van besluiten en de communicatie met diensten vindt plaats via hem.

De secretaris en de directeuren hebben maandelijks overleg. Dit overleg wordt gebruikt om gemeenschappelijke onderwerpen als de begrotingsprocedure, het informatiebeleid of de doelen uit het strategische plan te bespreken. De in Nederland onderzochte gemeenten kennen verschillende management teams met een duidelijk sturend karakter. Het management team van Quebec heeft een meer informeel karakter door het grote aantal leden en de lage vergaderfrequentie. De feitelijke afstemming van de bedrijfsvoering ligt dan ook bij de secretaris zelf en zijn staf. Een verdere versterking van de coördinatie is daarbij zeker mogelijk.

### Groot belastinggebied, kritische burgers

De gemeente is voor het grootste deel afhankelijk van eigen belastinginkomsten. De belangrijkste algemene inkomstenbron is de *general tax*, die jaarlijks 338 miljoen gulden opbrengt (82% van de totale uitgaven). Deze belasting wordt geheven op basis van de waarde van huizen en bedrijfspanden binnen de gemeente die getaxeed worden door een regionaal orgaan. De direct zichtbare wijze waarop de burgers de dienstverlening van de gemeente betalen maakt hen erg kritisch. De jaarlijkse *budget speech* van het college en de daarin opgenomen plannen voor belastingverlaging of -verhoging, krijgen in de regionale media veel aandacht en zijn voer voor politieke discussie.

De gemeenten in de regio Quebec concurreren op basis van het lokale belastingtarief. Voor de gemeente Quebec is dit een harde concurrentiestrijd, omdat zij op haar grondgebied geconfronteerd wordt met ruimtelijke en sociale problemen (zoals verpaupering) en voorzieningen (onder

## Samenvatting

Als we de wijze waarop buitenlandse gemeenten worden bestuurd, vergelijken met de Nederlandse bestuurspraktijk, levert dat interessante informatie op. In een serie van drie artikelen worden de gemeenten Quebec (Canada), Tampere (Finland) en Duisburg (Duitsland) beschreven. In dit eerste artikel staat de gemeente Quebec centraal. In deze gemeente is interactieve beleidsvorming al veel langer dan in Nederland een gangbare werkwijze. Quebec leert ons dat interactief bestuur en de dualistische verhouding tussen raad en college er niet vanzelfsprekend toe leiden dat de gemeenteraad buitenspel wordt gezet. Juist de intensieve contacten tussen raadsleden, burgers en deelraden brengen de raadsleden ertoe veel beleidsinput te leveren. De direct gekozen burgemeester drukt nadrukkelijk zijn stempel op het dagelijks bestuur. Dit is bevorderlijk voor de collegiale sturingswijze van het college.

# Anything goes

Met RICK VAN DER PLOEG heeft Paars II een wat singuliere staatssecretaris voor cultuur in zijn gelederen. Van der Ploeg begon vier jaar geleden als Kamerlid en beheerde in het parlement de portefeuille financiële en economische zaken voor de Partij van de Arbeid. Hij was een van de meest spraakmakende exponenten van het neoliberale denken in zijn kring, en wist zijn partij vertrouwd te maken met wat TONY BLAIR later het 'radicale midden' is gaan noemen. Met diezelfde opdracht heeft Van der Ploeg zich in zijn nieuwe functie op de cultuur geworpen.

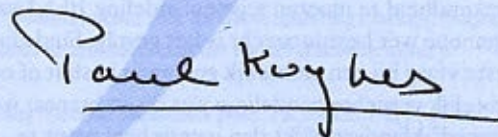
Het begon met de 'State of the Union', de openings toespraak ter gelegenheid van het jaarlijkse theaterfestival. De nieuwe staatssecretaris betoonde zich daar een voorstander van een vergaande democratisering van de kunst door de populaire cultuur meer kansen te geven en jongeren en alloctonen een substantiële plaats in het cultuurbeleid te garanderen; uitgangspunten die niet helemaal nieuw waren en die ook het wat oudere beleidsrepertoire van zijn voorgangers al op erkenning mochten rekenen.

Nieuw was wel de *context* waarin zij door Van der Ploeg zelf werden geplaatst. In de State of the Union was die context nog tamelijk vaag. In een brief (van 3 november) aan de Kamer werden de contouren echter veel scherper. In die brief wordt de tegenstelling tussen een *democracy* en een *aristocracy of culture* vervangen door een onderscheid tussen de populaire en de verheven cultuur. De deftigheid en de distinctie van het Angelsaksische idioom maakt plaats van een simpel Hollands populisme.

De brief is ook een hulde aan het *cultureel ondernemerschap* en voert een ongenueanceerd pleidooi voor de zegeningen van de markt. De kunstenaars zijn bij Van der Ploeg in ongenade geraakt. Zij moeten hun plaats op de eerste rij afstaan aan het publiek. De afnemer wordt de centrale figuur in het beleid van de toekomst.

De presentatie van een nieuwe context van het cultuurbeleid gaat gepaard met de introductie van een nieuw vocabulaire. Van der Ploeg streeft naar een persoonlijk *design*, dat bestaat uit een ironisering van de oude cultuurtaal en uit een gewild gebruik van jargon uit de televisie- en jeugdcultuur. Deze *newspeak* orkestreert hij met een grote wendbaarheid in uitspraken en taalgebruik. Aan de voorzitter van de Raad voor Cultuur liet hij bijvoorbeeld weten dat niet alles wat hij zegt *au sérieux* genomen moet worden.

Het is de vraag of het optreden van Van der Ploeg een singuliere (voorbijgaande) gebeurtenis is, dan wel of hier een nieuw bestuurlijk discours wordt geïntroduceerd. Indien het laatste het geval is, is er sprake van een breuk in de cultuur van het beleid; en die zou wel eens belangrijker kunnen zijn dan de breuk in de inhoud van het beleid, waar de staatssecretaris zijn zinnen op heeft gezet.



Mr. Paul Kuypers is publicist te Amsterdam

andere theaters) die de omliggende gemeenten niet kennen. De omliggende gemeenten willen hier niet aan meebetalen. Het verder verhogen van belastingen is niet mogelijk, omdat burgers dan vertrekken naar buurgemeenten die aan Quebec grenzen.

## Conclusie

De les voor Nederlandse gemeenten zit met name in de rol van het bestuur bij interactief beleid. Wat is de toekomstige rol van de raad, nu het college steeds nadrukkelijker samen met burgers beleid ontwikkelt? De rol van de gemeenteraad in Quebec biedt een interessant perspectief. De raad in Nederlandse gemeenten zou zich meer moeten gaan concentreren op de volksvertegenwoordigende en controlerende taken. De stukken uit het college zijn dan minder bepalend voor het raadsdebat. Op deze wijze wordt de raad weer een interessant discussieplatform. Daarnaast zal het college belangrijke processen van interactief bestuur naar zich toe moeten trekken. De

nadrukkelijk coördinerende rol die de burgemeester in Quebec binnen het college heeft, is echter in de Nederlandse praktijk moeilijk te vervullen omdat Nederlandse burgemeesters niet over dezelfde leidende positie beschikken.

## Noten

1. J. Boelens & H. Huizendveld, *De ontwikkeling van het bestuursmodel voor gemeenten*, Salland 1995.
2. J. Boelens & H. Huizendveld, *Verslag studiereis Christchurch Nieuw Zeeland*, Utrecht 1996.
3. Zie bijvoorbeeld Huizendvelds voordracht *Nieuwe dienstverleningsconcepten voor gemeenten* voor het BBI-congres in 1998, waarin hij aangeeft dat de Angelsaksische landen veel meer dan Nederlandse gemeenten zijn georiënteerd op aspecten als burgerparticipatie en kwaliteit voor de afnemer.
4. *De Volkskrant* 16 mei 1998.
5. J. Boelens & H. Huizendveld, *Verslag studiereis Christchurch Nieuw Zeeland*, Utrecht, 11 april 1996.