

Sterke gemeenten binden

Een bijdrage aan de visieontwikkeling op de toekomst van lokaal bestuur

Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) &
Vereniging voor Bestuurskunde (VB)



Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging voor Bestuurskunde.

Auteur:

Rien Fraanje, senior consultant Berenschot Public Management

Ontwerp omslag en binnenwerk:

Gilmar Pattipeilohy, Berenschot B.V.

Den Haag, mei 2006.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm op op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van de VGS of VB.

Inhoud

Voorwoord	4
1. Schipperen met paradoxale ontwikkelingen	7
2. Het antwoord van de overheid	11
3. Gemeenten als sociale leefgemeenschappen	17
4. Randvoorwaarde: autonome slagkracht	23
5. Differentiëren, strategische coalities en kwaliteitsborging	29
6. De verhouding van gemeenten tot het middenbestuur	35
7. Conclusie: de overheid als coöperatie	37
Gebruikte literatuur	40
Deelnemers discussiebijeenkomsten VGS en VB	43

Voorwoord

De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) en de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) zijn op 16 februari 2006 een samenwerkingsverband aangegaan. Doel van deze samenwerking is een positieve bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het lokaal bestuur in Nederland. Het samenbrengen van wetenschap en bestuurspraktijk beoogt daarbij een meerwaarde op te leveren. Als eerste resultaat van deze samenwerking is dit boekje totstandgekomen dat een bijdrage wil leveren aan de discussie over de toekomst van het lokaal bestuur.

VB en VGS constateren dat de gemeenten moeilijke jaren hebben doorgemaakt, waarin bezuinigingen van rijkswege en inkrimping van de lokale belastingvrijheid centraal stonden. Tegelijkertijd neemt het takenpakket van gemeenten toe door de uitvoering van nieuwe wetgeving zoals de Wet

inburgering nieuwkomers, de Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning.

In een tijd waarin schaalvergroting en efficiency de leidende maatschappelijke thema's zijn, constateren wij tegelijkertijd een groeiende behoefte van burgers aan overzichtelijkheid, identiteit en sociale cohesie.


De gemeenten zijn bij uitstek geschikt om verbinding tussen deze tegenstrijdige bewegingen tot stand te brengen. Gemeenten staan dicht bij de burgers en kennen de menselijke maat. Zij zijn democratisch gelegitimeerd en bieden adequate dienstverlening op maat. Zij organiseren als geen ander de lokale gemeenschap en doen dat veelal in strategische coalities en netwerken met andere overheden, burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemers.

De betekenis van de lokale gemeenschap en haar gemeentebestuur verdient daarom extra aandacht. De gemeente als autonome bestuurslaag heeft de ruimte nodig om haar unieke positie te benutten met als doel het versterken van de sociale leefgemeenschap. Meer ruimte voor eigen beleid en bestuurlijke differentiatie en meer armslag voor het op peil houden van voorzieningen.

De toekomst van het lokaal bestuur begint bij een vitale gemeente.

Prof. dr. M. van Twist Voorzitter VB

Drs. P.J. Buytels Voorzitter VGS



6 | Sterke gemeenten binden

1. Schipperen met paradoxale ontwikkelingen

Mensen leven in verschillende gemeenschappen van uiteenlopende omvang. De overheid was ooit de verzamelaar van het gezag over en het beschermingsschild voor mensen die in een gemeenschap samenleven. De nationale overheid oefende dat gezag uit over de natiestaat en organiseerde op dat niveau solidariteit. Onder de landelijke overheid functioneert in de meeste landen een vorm van middenbestuur. De lokale overheid staat het dichtst bij de klassieke sociale leefgemeenschappen waarbinnen voorheen het leven van mensen zich afspeelde.

Maar een aantal paradoxale ontwikkelingen heeft de rol van de overheid als vanzelfsprekende hoeder van de gemeenschap ondermijnd.

Netwerksamenleving versus gemeenschappen

De zogenaamde globalisering van de economie, de toenemende invloed van internationale verbanden en de daaraan gerelateerde grensvervaging hebben mede bijgedragen tot maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting. Mensen maken niet meer deel uit van één leefgemeenschap op de plaats waar zij ook wonen, maar zijn schakels in vele netwerken. Ze wonen, recreëren en consumeren bijvoorbeeld niet meer automatisch in de gemeente waar ze werken. Het professionele netwerk valt daarmee niet meer automatisch samen met de privé-verbanden. De samenleving is niet meer een verzameling van gemeenschappen, maar een netwerk van gemeenschappen.¹

¹ De Raad van Hoofdcommissarissen spreekt in het rapport 'Politie in ontwikkeling' (Juni 2006) van Flow of Spaces. Zij hebben dit begrip van M. Castells die het in 1996 introduceerde in zijn *The Rise of the Network Society*.

Schaalvergroting versus menselijke maat

De schaalvergroting en het ontstaan van een samenleving van netwerken heeft de keuze- en ontplooiingsmogelijkheden van mensen vergroot. Zij kunnen nu meer dan voorheen zelf kiezen van welk verband en welke organisatie zij deel uitmaken. Tegelijkertijd zien we dat mensen op zoek blijven naar overzichtelijke en tastbare netwerken; de chatbox op internet volstaat niet. De ontzuiling heeft mensen de maatschappelijke verbanden ontnomen die de samenleving een begrijpelijke en overzichtelijke structuur gaven. Voor elke activiteit maak je nu deel uit van een ander verband. Ergens staan ze wel met elkaar in relatie, maar het is steeds moeilijker te overzien waar de netwerken elkaar kruisen. We blijven behoefte houden aan de menselijke maat.

Efficiënte dienstverlening versus betekenisvolle symboliek

Maatschappelijke schaalvergroting vraagt om bestuurlijke

schaalvergroting. En een grotere bestuurlijke schaal vraagt om efficiënt opgezette overheidsorganisaties die doelgericht hun opgaven te lijf gaan. Daar vragen burgers ook om en overheden zijn gaan inzien dat burgers niet alleen maar rechtssubjecten zijn die zich moeten voegen naar de wet- en regelgeving die het openbaar bestuur uitvaardigt. De autoriteit van de overheid is wat dat betreft ook niet vanzelfsprekend meer. Burgers zijn immers ook afnemers van publieke producten zoals vergunningen, paspoorten en rijbewijzen. Dat vraagt van overheden om die processen zo in te richten dat zij hun burgers ook hulpvaardig benaderen. Daar staat tegenover dat mensen blijven zoeken naar verbanden die betekenis geven en identiteit verschaffen. Zij willen deel uitmaken van groepen die identiteit verschaffen. Ook daarbij kijken ze naar de overheid; dat is immers de vertegenwoordiging van een gemeenschappelijke identiteit: de rijksoverheid voor het Nederlandschap, of het provin-

ciebestuur voor de Fries en het gemeentebestuur voor de Rotterdammer. Het openbaar bestuur moet dus én efficiënt zijn georganiseerd voor goede dienstverlening en tegelijkertijd uitdrukking zijn van de gemeenschap waarbinnen diezelfde burger een betekenisvolle plek zoekt. Efficiency en de publieke betekenis van de gemeenschap zijn twee waarden die tegelijkertijd van toepassing zijn.

Uniformiteit versus differentiatie

Wanneer je mensen op basis van vooraf vastgestelde voorwaarden kunt vangen in vaste categorieën en voor elke categorie duidelijk is welke behandeling daarvoor is vereist, kan een overheidsorganisatie zijn processen standaardiseren en versnellen. Dergelijke uniformiteit komt de efficiency ten goede. Bovendien bevestigt een uniforme behandeling van gelijkgestemde groepen een identiteit. De gelijke behandeling van een groep maakt je deel van die groep. Tegelijkertijd

miskent een uniforme aanpak de verschillen die er altijd tussen mensen zijn. Het doet de eigenheid en specifieke context van elke omstandigheid te kort. Bovendien is het strijdig met de behoefte aan de menselijke maat. Bovengenoemde ontwikkelingen zijn paradoxen: ze lijken tegengesteld, maar zijn dat niet. De overheid staat voor de uitdaging de vermeende tegenstellingen op te heffen.



10 | Sterke gemeenten binden

2. Het antwoord van de overheid

Hoe heeft de overheid tot dusverre gereageerd op deze ogenschijnlijk tegenstrijdige ontwikkelingen en behoeften van mensen? We zien in de eerste plaats en vooral dat ook bestuurlijk op alle niveaus schaalvergroting heeft plaatsgevonden.

Op rijksniveau blijken natie en staat niet meer synoniem. De multiculturele samenleving maakt dat meer mensen die in het land Nederland wonen zich niet automatisch meer Nederlander voelen. En van nationale organisatie van solidariteit is minder vanzelfsprekend sprake meer; er heeft een verschuiving plaatsgevonden van de op nationale solidariteit gebaseerde verzorgingsstaat naar een op individuele verantwoordelijkheid gefundeerde markt. Tot slot moeten nationale overheden het economisch management en het geweldsmonopolie nu delen met supranationale grootheden

zoals de Europese Unie, de NAVO en de Verenigde Naties.²

De rijksoverheid vertegenwoordigt desondanks nog steeds een sterk levende identiteit. Ze speelt ook een belangrijke rol in doelbepaling in het openbaar bestuur. Maar de rijksoverheid is door haar maatschappelijke en organisatorische schaal vaak niet het geschikte niveau om in de hiervoor geschetste paradoxen zelf de goede verbindingen te vinden. Daarvoor kijken we in belangrijke mate juist naar de decentrale overheden.

De schaal van het lokaal bestuur is ook toegenomen. Gemeenten zijn massaal gefuseerd; van de om en nabij duizend dorpen en steden die ons land na de oorlog kende,

² Vgl. Jean-Marie Guehenno: Het einde van de democratie. Uitgeverij Lannoo, Tielt, 1995.

zijn er in 2006 nog 458 over. De gemeentelijke schaalvergroting was en is nodig omdat de opgaven waar gemeenten voor staan de schaal van gemeenten soms te boven gaan. Vraagstukken omtrent criminaliteit, economische ontwikkeling en infrastructuur zijn niet alleen binnen de gemeentegrenzen op te lossen.

Daar waar zich op supranationaal, nationaal en lokaal niveau grote verschuivingen hebben voorgedaan, lijkt het middenbestuur op het eerste gezicht een oase van rust. De elf provincies hebben er twintig jaar geleden alleen maar een twaalfde bij gekregen, maar verder is er wat betreft de schaal weinig veranderd sinds Thorbecke ruim honderdvijftig jaar geleden de bestuurlijke kaart van Nederland inrichtte.

Maar schijn bedriegt. Want ook het middenbestuur is al lange tijd onderwerp van discussie. Eerst dienden gewesten of stadsprovincies als extra bestuurslaag tussen gemeenten

en provincies te komen, later als alternatief voor provincies. Maar vanaf het moment dat de inwoners van Rotterdam en Amsterdam halverwege de jaren negentig de vorming van stadsprovincies in referenda tegenhielden, is gekozen voor regionale samenwerking die door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gezien wordt als verlengd lokaal bestuur. In 2005 zijn deze regio's ondergebracht bij de Wet gemeenschappelijke regelingen, waarbij kabinet en Kamer de oorspronkelijk zeven regio's (nu acht, inclusief Parkstad Limburg) mogelijkheden voor democratische legitimiteit onthouden. De achterliggende gedachte daarbij is dat zich geen vierde bestuurslaag mag vormen.

Tegelijkertijd zien we dat ook provincies nadenken over schaalvergroting. Vier jaar geleden hield een commissie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) al een pleidooi voor

vijf landsdelen.³ Het rapport belandde aanvankelijk in de la, maar meerdere tendensen geven Geelhoed c.s. gelijk. Zo werken de drie noordelijke provincies al jaren samen in het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, terwijl Gelderland en Overijssel ook al enige tijd toenadering zoeken. De commissarissen van de randstedelijke provincies hebben nu, samen met de burgemeesters van de vier grote steden, expliciet hun wens uitgesproken om de regionale schaal in het westen van het land te vergroten.⁴ Minister Remkes lijkt dit idee in zijn discussienotitie “Maatwerk in het middenbestuur” te ondersteunen.⁵ Sceptis viert nog hoogtij, maar het is bepaald niet zeker dat het middenbestuur over vijftien-

³ Commissie Geelhoed: Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21e eeuw. Uitgave van het Interprovinciaal Overleg, 2002.

⁴ Holland Acht: Slagvaardig bestuur voor de Randstad Holland noodzakelijk; Manifest van de Commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement. 12 oktober 2005.

⁵ Maatwerk in het middenbestuur; Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2 mei 2006.

tig jaar nog twaalf provincies telt.

Naast de schaalvergroting kunnen we constateren dat de overheid afgelopen decennia grote winst heeft geboekt bij het verbeteren van de dienstverlening en efficiënt organiseren van omvangrijke uitvoeringstaken. Taken die niet duidelijk publiek zijn, zijn verzelfstandigd zoals de post en telecommunicatie. Beleid en uitvoering zijn op verschillende niveaus gescheiden, wat blijkt uit het grote aantal zelfstandige bestuursorganen, agentschappen en regionaal georganiseerde diensten die de afgelopen decennia als paddestoelen uit de grond zijn geschoten. Om die efficiëncyslag te maken, hebben overheden hun processen gestandaardiseerd en geüniformeerd.

Kortom, de overheid heeft zich in antwoord op de paradoxale ontwikkelingen voornamelijk gericht op één kant van de medaille. Schaalvergroting, efficiënte dienstverlening en, om dat te bereiken, uniformering waren de kernwaar-

den. Deze ontwikkelingen moeten we zien als grote winst. De vooruitgang die hier is geboekt, moeten overheden en burgers koesteren en verder uitbouwen. Maar de oriëntatie was afgelopen decennia te eenzijdig, met als gevolg “een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, die de kern is gaan vormen van het systeem van beheersing en ordening van de publieke sector”, die “de geloofwaardigheid van de democratische rechtsstaat aantast”.⁶ Voorzitter Wim van de Donk van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) gaf daarvan een treffende analyse in een rede die hij vorig jaar voor zijn vakgenoten hield. “Het bestuur raakt van de samenleving en de burgers vervreemd, waar het eenzijdig is georiënteerd op een economische en ook anderszins eenzijdige traditie waarin de nuttigheid en niet de normativiteit, de proces-

⁶ Herman Tjeenk Willink: Jaarverslag 2005 van de Raad van State. In NRC Handelsblad van 29 april 2006 stond een verkorte weergave van het Jaarverslag.

sen en niet de problemen, de modellen en niet de mensen, het controleren en niet het leren, de doelmatigheid en niet de doelstellingen, de functionele rationaliteit en niet de substantiële rationaliteit zijn gaan domineren.”⁷

Van de Donk legt bestuurskundigen en bestuurders daarom de vraag voor: “Worden we een markt van consumenten of een samenleving van onderling verbonden burgers en gemeenschappen. Het is juist de kunst om naast de onvermijdelijke schaalvergroting kleinschaligheid te organiseren en gemeenschapszin te creëren. Om efficiënte dienstverlening te combineren met betekenisvolle symboliek. En de menselijke eigenheid te erkennen ondanks de noodzakelijke uniformiteit.”⁸

⁷ Wim van de Donk: Vervreemding of vertrouwen; Over de noodzaak van een vermaatschappelijking van bestuur en democratie. Toespraak voor Congres der Bestuurskunde, 12 mei 2005.

⁸ Zie ook het artikel van Mark Bovens: Beste remedie tegen vertrouwenscrisis: maak de leefomgeving veilig, overzichtelijk en vertrouwd. In NRC Handelsblad, 31 december 2005.

Wij sluiten ons aan bij deze diagnoses. We geven een antwoord op de paradoxen die hieruit voortvloeien. Een antwoord dat tegelijkertijd plaatsbepalend kan zijn voor de toekomst van het lokaal bestuur. Want van alle overheden zijn het juist de gemeenten die deze waarden kunnen samenbrengen. Zij staan dicht bij de burgers en weten wat nodig is om oog te houden voor de menselijke maat.

3. Gemeenten als sociale leefgemeenschappen

De diversiteit aan problemen en het verschil in schaal waarop zij zich voordoen, maakt het steeds lastiger dat gemeenten zich organiseren op het niveau van één gemeenschap. Zeker na de tendens van gemeentelijke schaalvergroting kunnen gemeenten nauwelijks meer één-op-één worden gelijkgesteld aan een gemeenschap. Maar zij zijn nog wel een verzameling van sociale gemeenschappen. De gemeentelijke organisatie moet om die leefgemeenschappen worden geformeerd en heeft mede als doel de onderlinge samenhang en verbondenheid te versterken. Hoe combineert zij dit doel bij de dienstverlening aan burgers en bij de verwerving van democratische legitimiteit?

Dienstverlening aan de sociale leefgemeenschap

De Commissie Gemeentelijke Dienstverlening van de VNG formuleerde in 2005 de ambitie dat gemeenten zich binnen tien jaar moeten ontwikkelen tot dé poort tot alle publieke dienstverlening. Burgers, bedrijven en instellingen zouden in principe alle producten van de Nederlandse overheid bij gemeenten kunnen afnemen, ongeacht of ze via bemiddeling door andere overheden dan wel ketenpartners worden geleverd. “De gemeente kan burger en bedrijf dus helpen ook als het gaat om een product of dienst van een andere overheid.”⁹

Uit de idee van de commissie spreekt vertrouwen over waartoe de gemeenten in staat zijn. De doelstelling van

⁹ Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: Publieke dienstverlening, professionele gemeenten; Visie 2015. Uitgave VNG, juni 2005.

deze commissie-Jorritsma past ook bij het Programma Andere Overheid¹⁰, die de burger centraal stelt. Maar gemeenten kunnen als geen andere overheid ook betekenis geven aan de diensten en producten die ze verstrekt. Daarvoor zouden gemeenten met hun burgers en de bedrijven die binnen hun gemeenten zijn gevestigd niet een klant- maar lidmaatschapsrelatie moeten aangaan. Mark van Twist heeft deze gedachte uitgewerkt in een column die hij schreef voor de Staatscourant, waarin hij de vergelijking maakt met verenigingen die de nadruk leggen op dienstverlening aan hun leden.

“Mensen die lid worden of zijn van een vereniging voelen zich verbonden met een gemeenschap. (...) Wat blijkt is nu dat betrokkenen onder invloed van een steeds dominanter wordend dienstverleningsperspectief de neiging hebben om hun opstelling van ‘lid’ in die van ‘klant’ veranderen. Het

¹⁰ Zie www.andereoverheid.nl

beeld dat ze hebben van ‘hun’ vereniging wijzigt. Ze gaan de eigen vereniging zien als een van de vele aanbieders van diensten, vergelijkbaar met de andere bedrijven en instellingen waarmee ze zaken doen.”¹¹

Daar waar de relatie tussen burger en overheid zich kenmerkt door dienstverlening, treedt hetzelfde mechanisme in werking. Door burgers ook daadwerkelijk als klanten te benaderen, verwachten zij hetzelfde niveau van service als bij private partijen. En wat belangrijker is: klanten voelen meestal geen binding en betrokkenheid met aanbieders. Van Twist adviseert daarom het contact met de burger niet alleen als een klantrelatie te zien maar als lidmaatschapsverhouding te beschouwen.

Van buiten kijkend kunnen verschillende gemeentelijke rollen worden onderscheiden, zoals: politieke organisatie,

¹¹ Mark van Twist: Binden van burgers: klanten of leden? Staatscourant, 1 december 2005.

dienstverlener, regeltoepasser/handhaver, ontwikkelaar en beheerder. Het gaat er uiteraard niet om iedereen te benaderen vanuit een 'klant is koning'-perspectief. Er worden juist verschillende situaties onderscheiden. De rol van burgers varieert daarbij van 'kiezer' tot 'klant', 'onderdaan', 'partner' en 'gebruiker'.¹² Bij deze meervoudigheid past eerder het beeld van lidmaatschap dan dat van klant.

Een gemeente kan de lidmaatschapsbenadering dominant maken door haar optreden betekenis en identiteit te geven. Daarvoor moet zij inzien dat de producten en diensten die zij verstrekt niet alleen juridische betekenis hebben, maar voor burgers ook emotionele of symbolische waarde kunnen hebben. Van Twist geeft in zijn column het voorbeeld van de Haagse ooievaar die de gemeente Den Haag uitreikt aan de prille vader die de geboorte van zijn zoon of dochter

¹² Zie Jaring Hiemstra: Presterende gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren. Uitgeverij Kluwer, 2003.

komt aangeven. Het is van een eenvoudige symbolische betekenis die van deze administratieve handeling meer maakt dan een juridische plicht alleen.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft het startpakket van de gemeente Dordrecht voor het houden van een straatfeest. In plaats van dat iemand naar de gemeente toe moet om alleen een vergunning aan te vragen (negatieve prikkel, bureaucratie, afkeer van de overheid) word je nu uitgenodigd om vanuit een positieve signaal (vergoeding, waardebon, versierpakket) de gemeente op te zoeken.

Maar in groter verband kunnen we ook met datzelfde perspectief naar bijvoorbeeld de brandweer kijken. De brandweer moet natuurlijk haar taken zo effectief en efficiënt mogelijk uitvoeren. Maar tegelijkertijd kan een gemeente het ook belangrijk vinden dat de brandweer is geworteld in de gemeenschappen met een aanzienlijk aandeel vrijwilligers. De technocratische benadering van veiligheid en

effectiviteit moeten hier niet de overhand krijgen, maar de brandweermannen die zich voor hun gemeenschap inzetten. Daar zit ook hun motivatie. De brandweer is een identiteitsgebonden uitdrukking van de gemeenschap. In die binding met de haarvaten van de samenleving ligt een andere waardevolle vorm van efficiency, zowel in kosten als in het vermogen om op te treden met gevoel voor de samenleving.

Gemeenten moeten investeren in efficiënte dienstverlening aan burgers en bedrijven. Vanuit technische instrumentele eisen is het nodig dat zij dat grootschalig organiseren.

Maar tegelijkertijd dienen gemeenten zichzelf de vraag te stellen: vertegenwoordigt dit product en deze dienst meer dan zichzelf, verleent het betekenis aan een burger als lid van de gemeenschap, kan ondanks de grote organisatie in de backoffice de menselijke maat worden teruggebracht?

Bij de uitvoering van bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand

(Wwb) is het loket dicht bij de mensen neergezet. De mensen achter de balie hebben een gezicht en kennen hun cliënten veelal persoonlijk. Zij kunnen de hulpvraag per geval bekijken en ontleden.

Als een Wvg-cliënt (Wet voorziening gehandicapten) een scootmobiel komt vragen, kan die aanvraag technisch-bureaucratisch getoetst worden aan de geldende criteria. Maar echte verbinding ontstaat pas als de vraag achter de vraag wordt aangesneden. De aanvraag voor een scootmobiel komt veelal niet voort uit een wens tot meer mobiliteit, maar uit de behoefte aan meer contact. Daarom is een dergelijke aanvraag niet slechts een kwestie van toetsen aan de regels, maar ook de achterliggende vraag begrijpen en daarop inspelen. Een gemeente is in staat om daarvoor aansluiting te zoeken bij netwerken die bestaan vanuit het wijkgericht werken, door bijvoorbeeld een lidmaatschap van een bejaardensoos of biljartclub of kaartclub te faciliteren.

Gemeentelijke sociale diensten maken voor hun beoordelingen gebruik van het informatiebestand van organisaties als het UWV en de Informatiebeheergroep, grote organisaties die zijn opgericht om de dienstverlening te stroomlijnen.

De backoffice van de uitvoering van de Wwb is in nagenoeg de helft van de gemeenten georganiseerd via vormen van intergemeentelijke samenwerking. Zo kan feitelijk schaal-grootte en efficiency worden georganiseerd. Het behoud van de gemeentelijke context zorgt echter dat verbindingen buiten het kader van de individuele aanvraag mogelijk zijn. Het gaat om dergelijke combinaties die ogenschijnlijke uitersten kunnen verenigen.

De lokale overheid kan als geen andere overheid betekenis geven en identiteit verlenen aan producten en diensten die ook een juridische functie hebben. Als gemeenten geen meerwaarde kunnen toevoegen, kan de service - eventueel door gemeenten - grootschalig, efficiënt en anoniem wor-

den georganiseerd. Zij moeten de organisatie van die dienst op de achtergrond houden en omgeven door een schil waarin op menselijke wijze contact kan worden gelegd.

Democratische participatie in de leefgemeenschap

We hebben de gemeentelijke beleidsvorming zo georganiseerd dat democratische legitimiteit wordt verworven. De leden van de gemeenschap kiezen één keer in de vier jaar hun gemeenteraad. Als die met een voorstel heeft ingestemd, is de formele procedure doorlopen en kan worden gesteld dat een besluit democratisch is genomen. Maar dat wil nog niet zeggen dat ook sprake is van maatschappelijke legitimiteit, dat ook daadwerkelijk draagvlak bestaat voor het uitgezette beleid. Het bestuur heeft zich geprofessionaliseerd en is gebureaucratiseerd en is daarmee los komen te staan van de gemeenschap.

In de afgelopen periode zijn vele pogingen ondernomen om

de burgers weer politiek te activeren. We hebben vormen van inspraak geïntroduceerd, tegenspraak georganiseerd en arrangementen van interactief bestuur opgezet.¹³ De invoering van het duale gemeentebestuur moest ertoe bijdragen dat burgers met de gemeenteraad weer hun vertegenwoordiging terugkregen, omdat de indruk bestond dat de raad in het monistische stelsel te veel op de stoel van het bestuur was gaan zitten. Ondanks al deze pogingen wordt nog steeds gesproken over afstand tussen de gemeenschap en zijn bestuur.

De uitdaging van nu is: hoe kan het bestuur weer deel worden van de gemeenschap en daarmee ook maatschappelijke legitimiteit verwerven? Gemeenten moeten in de eerste plaats maatschappelijke problemen oplossen. Zij moeten daarvoor actiegericht zijn en niet alleen de nadruk leggen

op beleidsvorming. Daarvoor kunnen gemeenten kleine frontlijnorganisaties bouwen die bij een specifiek probleem geen beleid gaan maken, maar met burgers bezien hoe een vraagstuk kan worden opgelost en wie daarvoor nodig zijn. Ze dienen samenwerkingsrelaties op te zetten met burgers en hen ook te betrekken bij de keuze en uitvoering van de oplossing.

Dat betekent niet dat efficiënte dienstverlening en democratische representatie niet belangrijk meer zijn. Maar om ervoor te zorgen dat het bestuur daadwerkelijk van hen is, moeten burgers er weer op gaan vertrouwen dat zij als leden van de gemeenschap mee kunnen doen in het benoemen van problemen en het zoeken naar oplossingen. Het is aan gemeenten om hun ambtelijke organisatie zo te organiseren dat ze continu openstaan voor de inbreng van burgers.

¹³ Zie Stavros Zouridis: De toekomst van het lokaal bestuur: aanknopingspunten. Presentatie, 14 april 2006.

4. Randvoorwaarde: autonome slagkracht

Om mensen te kunnen verbinden, moeten gemeenten dus grootschaligheid, efficiency en netwerken verbinden met de menselijke maat, zingeving en gemeenschapszin. Daartoe zijn zij in staat, onder de voorwaarde dat gemeenten een voldoende autonome positie bezitten binnen het grotere geheel van de staat. Dan immers kan die gemeenschap haar eigen prioriteiten bepalen, zichzelf als gemeenschap vormen en instandhouden. De kern van de autonomie wordt gevormd door het vrije initiatiefrecht. Gemeenten en provincies dienen de mogelijkheid te hebben om zelf een maatschappelijk probleem aan te pakken en daar beleid op te voeren.

In het opnieuw actuele debat over de autonomie van het lokale bestuur zien we een begripsverwarring tussen enerzijds de beleidsvrijheid bij medebewindstaken en anderzijds

gemeentelijke autonomie. Gemeenten hebben afgelopen jaren een breed palet aan taken gekregen waarbij duidelijk is geformuleerd in wet- en regelgeving hoe het eindresultaat eruit moet zien. De lokale overheid heeft daarbij beleidsvrijheid gekregen voor de wijze waarop die taken kunnen worden uitgevoerd.

Kritiek van gemeenten op de aantasting van de lokale autonomie, bijvoorbeeld door de beperking van de onroerendzaakbelasting, wordt door de rijksoverheid gepareerd met de stelling dat gemeenten juist meer beleidsvrijheid hebben dan voorheen. Zij hebben immers bij de uitvoering van de Wwb en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ruimte gekregen voor eigen invulling van de wet. De ministeries gebruiken de woorden autonomie en beleidsvrijheid

daarbij als synoniemen, terwijl ze dat nadrukkelijk niet zijn.¹⁴ Beleidsvrijheid krijgt een gemeente van een medeoverheid bij de uitvoering van een medebewindstaak en dat impliceert meteen het ontbreken van autonomie. Autonomie maakt ook de relatie tussen de bestuurslagen duidelijk. Autonome gemeenten hebben een zelfstandig bestaansrecht. Ze vormen een autonome bestuursgemeenschap, ook zonder dat ze door rijksbeleid medebewindstaken krijgen opgelegd. De oorsprong en het bestaansrecht van gemeenten zijn de vorming van een lokale leefgemeenschap. Die stelt een bestuur in voor het besturen van het eigen publieke domein. De gemeente is dus veel meer dan de verzameling van in medebewind toebedeelde taken,

¹⁴ Zie de bijdrage van Hans Engels (D66) aan het debat over de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB, in: de Handelingen van de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximaleren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen) (30096) op 20 december 2005.

bevoegdheden en middelen.¹⁵

Het huis van Thorbecke staat symbool voor de staat die wordt gevormd door autonome gemeenten, autonome provincies en een autonome rijksoverheid. De rijksoverheid lijkt wel eens te vergeten dat zij net als gemeenten een deel is van de staat en dat zij niet zelf de staat is. Maar deel zijn van een groter geheel brengt verantwoordelijkheden met zich mee voor dat grotere geheel. Autonomie is dan ook niet hetzelfde als soevereiniteit, zoals ook de Amsterdamse hoogleraar Fleurke opmerkt in een - in opdracht van de VNG geschreven - rapport over de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en lokaal bestuur. “De zelfstandigheid van een gemeente kan worden beperkt indien het belang van de staat (het geheel) of een ander deel in het geding is.”¹⁶

¹⁵ Vgl. Jan Herman de Baas: Autonomie of technocratie. Discussienotitie, april 2006.

¹⁶ Prof. dr. F. Fleurke: Brief van de gemeente aan het Rijk; Over de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en de gemeente. Den Haag, 22 mei 2004. Commissie Autonomie van de VNG. Citaten op pagina 24.

Iedere taak kan deels vanuit autonomie, deels vanuit medebewind zinvol worden ingevuld. Waar het bij autonomie om draait, is dat gemeenten en provincies niet afhankelijk zijn van de vraag of de hogere overheid besluit hen op een bepaald onderwerp een bepaalde taak toe te bedelen. Als dat maatschappelijk nodig is, kunnen gemeenten en provincies zelf initiatieven nemen. Dat verhoogt de slagkracht en flexibiliteit van het totale openbaar bestuur. Het biedt bovendien volop gelegenheid om 'best practices' te selecteren, die vervolgens via medebewind naar alle gemeenten en provincies kunnen worden gestandaardiseerd.

Autonomie van decentrale overheden is een wezenskenmerk van het Thorbeckiaanse bouwwerk. Het belang van medebewindstaken is sinds Thorbecke enorm toegenomen door de vorming en uitbreiding van overheidszorg op tal van terreinen. Het belang van autonomie is daardoor echter niet minder geworden.

Een levend stelsel van autonome bestuurslagen is oneindig veel flexibeler en dynamischer dan een centraal gestuurde uitvoeringsorganisatie. Het huis van Thorbecke biedt de kans om overal in te spelen op omstandigheden en veranderingen die zich voordoen. Initiatieven voor nieuw beleid hoeven niet allemaal door de flessenhals van het bestuurlijk centrum. Ieder bestuursorgaan kan nieuwe bestuurstaken oppakken of variëren op bestaande taakopvattingen. Door variatie en selectie ontstaat een rijkdom van 'best practices'. Die kunnen vervolgens veralgemeniseerd worden tot beleid op het niveau van hogere bestuursorganen. Historisch gezien zijn veel medebewindwetten van het Rijk voortzettingen van oorspronkelijk lokale bestuursinitiatieven. Doordat het publieke domein is dichtgeplakt met rijkswetten, raakt die oorsprong soms uit het zicht. Vandaag de dag zijn vooral het economisch beleid en de ruimtelijke ontwikkeling nog omvangrijke lokale beleidsterreinen die niet in

medebewind zijn gevat. Toch is autonomie niet alleen daar praktisch zichtbaar. Bij lokale overheden bestaat een rijke wereld aan autonome beleidsinitiatieven rondom en naast allerlei medebewindstaken. Of medebewindswetten nu veel of weinig beleidsvrijheid bieden, ze worden vaak omringd door aanvullende lokale initiatieven, van lacunebeleid tot aanvullende zorg, van stimulering van vrijwilligers tot het regisseren van maatschappelijk initiatief.

De lokale overheid heeft het vermogen om genoemde paradoxen te verbinden, zowel op het terrein van dienstverlening, als op dat van wijkontwikkeling en stadsontwikkeling. Een eigen initiatiefrecht is een onmisbare voorwaarde om het maatwerk te bieden dat het verschil maakt.

Een tweede en derde randvoorwaarde voor een verbindende gemeente vloeien voort uit de autonomie van gemeenten. Bij een autonome gemeente hoort een eigen belastinggebied. Het bestuur van de gemeenschap moet zelf beslissingen kunnen

nemen met betekenende invloed op zijn eigen inkomsten. Wie de inkomsten van gemeente en provincies standaardiseert, die berooft hen via de achterdeur van hun flexibiliteit. Gemeenten moeten inspeland op de concrete omstandigheden kunnen kiezen voor meer of minder investeringen op bepaalde taken. Zij moeten daarover zelf verantwoording kunnen afleggen via democratische verkiezingen. Hiermee wordt ook de bandbreedte voor politieke keuzes behouden of vergroot, hetgeen de democratische legitimatie betekenis geeft.

Wij menen dan ook dat een belangrijke uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied een noodzakelijke voorwaarde is voor een levenskrachtig en effectief verbindend openbaar bestuur. Een dergelijke uitbreiding dient uiteraard gecompenseerd te worden door overeenkomstige lastenvermindering vanuit de rijksoverheid.

Een derde voorwaarde voor verbindend maatwerk is vrijheid in het kiezen van concrete organisatievormen. De paradox van

efficiency, maatwerk en concrete allianties laat zich niet oplossen binnen landelijk uniforme organisatievormen. Wij kiezen voor flexibiliteit van bestuurlijke organisatie, binnen bepaalde bandbreedten, en flexibiliteit van uitvoeringsorganisaties. De discussie over het binnenlands bestuur is lang gevangen geweest in de koppeling tussen bestuurlijke en uitvoeringsorganisaties. In de uitvoering is een veelvormige differentiatie ontstaan en ook nodig om steeds een optimum te vinden in de geschetste paradoxen. Wij zien geen aanleiding om dit tegen te gaan, integendeel aansluiting bij de concrete context van problemen is een sleutel voor effectief overheidsoptreden. We juichen dat toe. We vragen wel aandacht voor de eis van zeggenschap en verantwoordelijkheid van de democratische organen. Dit hoeft niet bij reflex te betekenen dat gestreefd moet worden naar een gekozen bestuur voor iedere uitvoeringsorganisatie. Maar als organisatievormen niet rechtstreeks on-

dergeschikt zijn aan een democratisch bestuur, dan is wel een effectieve opdrachtrelatie noodzakelijk. Enerzijds om democratisch verantwoording te kunnen realiseren over de opdrachtverlening. Anderzijds om managerial verantwoording af te kunnen leggen over de uitvoering van die opdracht. Als uitvoeringsorganisaties verzelfstandigen zonder effectieve opdrachtrelaties, dan ontstaan grote risico voor de effectiviteit en het aanzien van het openbaar bestuur. In de bestuurlijke organisatie is de mate van differentiatie beperkter mogelijk, omdat democratische legitimatie gebonden dient te zijn aan voor de kiezer herkenbare en betekenisvolle bestuurslichamen. Vandaar de immer voortdurende discussie over de democratische legitimatie van regionale organisatievormen.

5. Differentiëren, strategische coalities en kwaliteitsborging

In het eerder aangehaalde rapport stelde Fleurke dat er geen institutionele waarborg bestaat die de positie van het decentrale bestuur beschermt. Gemeenten moeten hun autonomie daarom ook steeds zelf verdienen en bewijzen door aan te tonen dat zij voldoende zijn toegerust voor hun opgaven. Een kritische blik naar de 458 gemeenten in Nederland leert dat sommige gemeenten een beperkte bestuurskracht hebben.

Bestuurskracht omschrijven wij met nadruk niet alleen als de mate waarin gemeenten in staat zijn om rijkstaken uit te voeren. De populaire stelling over gebrekkige bestuurskracht van veel gemeenten komt bijna altijd voort uit het technisch-bureaucratische perspectief. Het gaat er dan om of die gemeenten in staat zijn om de centraal bedachte ingewikkelde medebewindswetgeving voldoende professio-

neel uit te voeren. Kijkend naar maatschappelijke bestuurskracht gaat het er net zo goed om of een politieke gemeenschap gezamenlijk in staat is tot een adequate aanpak van de concrete problemen die in die gemeenschap spelen. In de praktijk blijkt dan vaak dat die gewraakte kleine gemeenten ook weinig ingrijpende dynamische maatschappelijke problemen hebben en daardoor prima in staat zijn hun eigen boontjes te doppen.

Differentiatie

De bestuurskracht kan worden vergroot door innovatie, stellen Henk Wesseling en Mark van Twist. Een belangrijke vorm van innovatie is differentiatie van bestuurlijke ar-

rangementen.¹⁷ Thorbecke bouwde zijn bestuurlijke huis in tijden dat Rijk, provincies en gemeenten voor andere opgaven stonden. De uniformiteit in schaal en takenpakket die de grondlegger van ons staatsbestel inbouwde, paste ook bij de schaal en omvang van de problemen en taken die provincies en gemeenten moesten oplossen. Nu zijn die veel diffuser en verschillen ze van aard en omvang. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt in een onlangs uitgebracht advies dat uniforme arrangementen “materieel onvoldoende recht doen aan individuele en lokale diversiteit” en bovendien “onderbenutting van lokale autonomie en decentrale kennis” tot gevolg hebben.¹⁸ Het adviesorgaan vindt dat het Rijk veel vaker lokale differentiatie moet toestaan en niet zo krampachtig moet omgaan met de

17 Henk Wesseling en Mark van Twist: Innoveren en besturen. In: Openbaar Bestuur, april 2006.

18 ROB: Verschil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie. April 2006. Pag. 7.

verschillen tussen gemeenten die daarmee ontstaan. Wanneer “weloverwogen en uitdrukkelijk is gekozen voor de mogelijkheid lokale beleidskeuzes te maken (en daarover verantwoording af te leggen aan de lokale bevolking)” is geen sprake van “ongerechtvaardigde rechtsongelijkheid”.¹⁹ Gemeenten moeten dus vaker en meer de ruimte krijgen om elke creativiteit in te zetten om aan hun opgaven te kunnen voldoen. Daarvoor moeten controversiële oplossingen mogelijk zijn. Voor een deel zien we al dat gemeenten zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking en binnen-gemeentelijke decentralisatie. Veel lokale besturen hebben bijvoorbeeld voor de uitvoering van de Wwb de handen ineengeslagen of hebben die volledig uitbesteed aan een grotere buurgemeente.

Andere gemeenten hebben hun heil gezocht in SETA-constructies (Samen En Toch Apart), waarbij ze vergaande

19 Ib. idem, pag. 36.

samenwerking op veel terreinen overeenkomen, terwijl een zekere mate van zelfstandigheid gegarandeerd blijft. Zo kunnen twee kleine gemeenten voor de dienstverlening de handen inslaan, zodat ze niet hoeven te fuseren. Een ander voorbeeld is de wijze waarop de gemeente Ten Boer vrijwel alle uitvoerende taken aan Groningen heeft overgedragen. Ten Boer heeft daarmee van het gemeentehuis de plaats gemaakt waar de gemeenteraad vergadert en het college zetelt. Daarmee behoudt de sociale leefgemeenschap in Ten Boer zijn gemeentehuis als betekenisvol symbool. Het interessante van deze constructies is dat de sociale leefgemeenschap die Ten Boer heet ook als eenheid blijft bestaan. Ze wordt niet opgenomen in het grotere geheel Groningen, waar deze leefgemeenschap deel van een veel grotere verzameling van gemeenschappen zou zijn. Gemeenten toestaan te differentiëren in hun uitvoering en vormgeving van hun dienstverlening, betekent dat de

noodzaak tot schaalvergroting in de vorm van gemeentelijke fusies afneemt.

Wij pleiten daarbij ook voor vrijheid van gemeenten om hun eigen democratische vormen te bepalen. Waarom kunnen gemeenteraden niet zelf bepalen of de burgemeester door het volk of de raad wordt gekozen in plaats van de Tweede Kamer die beslist of alle gemeenten een benoemde of gekozen burgemeester krijgen?

Strategische coalities sluiten

Gemeenten hoeven niet zelf elk maatschappelijk probleem te kunnen oplossen. Het is geen bewijs van gebrekkige bestuurskracht als zij taken overlaten aan maatschappelijke partners. Maar het is wel een opgave voor gemeenten om daarbij de juiste partijen aan tafel te krijgen en strategische coalities te sluiten. Dit is bovendien bij uitstek de methode om burgers nauw bij het lokale bestuur te betrekken.

Zij kunnen deel uitmaken van zo'n coalitie, die gericht is op het oplossen van problemen in plaats van beleid maken.

Kwaliteitsborging

Op een markt controleert de klant de kwaliteit van de dienstverlening. Als een bedrijf zijn klanten verwaarloost, is de stap naar een concurrent eenvoudig gemaakt. Dat is immers het wezen van een markt. Voor een overheidsdienst is doorgaans geen alternatieve aanbieder aanwezig. Daarom kan de overheid ook niet spreken over klant of consument; die hebben immers keuzevrijheid en die is er bij de overheid principieel niet. Zie hier nog een andere reden om van de verhouding tussen burger en overheid niet tot klantrelatie te maken.

Daarmee moet de overheid zijn kwaliteitsborging op een andere manier invullen. Is het daarmee aan provincies of het Rijk om gemeenten kwaliteitsnormen op te leggen en

die ook te controleren? In de eerste plaats moet de lokale democratie zorgen voor checks and balances. De gemeenteraad kan immers het college op het matje roepen als de dienstverlening aan burgers te wensen overlaat.

Maar gemeenten moeten ook niet zo bang zijn om de maat te worden genomen. Als je zelf meer vrijheid wilt en je voorstaat op je autonomie, dan moet je jezelf transparant opstellen. Bij zelfbewustzijn past openheid over je eigen functioneren. Hier kan de VNG een belangrijke rol spelen. De vereniging moet gezamenlijkheid organiseren en stimuleren, waarbij gemeenten van de voorlopers leren in plaats dat de achterhoede het tempo bepaalt.²⁰

Iedere macht vereist tegenspel: controle en verantwoording. Dit geldt eerst en vooral voor publieke macht. Wij pleiten voor eerherstel van lokale autonomie en lokale beleidsvrij-

²⁰ Zie ook het initiatief van de VNG en VGS: H. Aardema: De staat van de gemeente. April 2005. Uitgave van de VGS.

heid, maar goede verantwoordingsmechanismen horen daarbij. Het primaire verantwoordingsproces is de democratische controle in de gekozen volksvertegenwoordiging. Gemeentebesturen leggen primair verantwoording af aan hun raden. Via dat openbare proces maken gemeentebesturen hun handelen controleerbaar voor belanghebbenden, burgers en dus kiezers in hun gemeente. In een democratische rechtsstaat is daarnaast de rechtmatigheidtoets door onafhankelijke rechters essentieel.

In aanvulling bestaat er nog steeds een functie voor bestuurlijk toezicht met name binnen medebewindverhoudingen. Een zelfbewuste lokale overheid legt op eigen initiatief zo veel mogelijk transparant verantwoording af. Zij staat ook open voor discussie met andere overheden in het belang van de gezamenlijke doelbereiking. De onderlinge vergelijking van gemeentelijke taakvervulling is voor al deze verantwoordingsprocessen een belangrijk instrument.

6. De verhouding van gemeenten tot het middenbestuur

De wederom actuele discussie over de toekomst van het middenbestuur laat zien dat provincies zoeken naar hun plaats en rol binnen het openbaar bestuur. Omdat plannen over gewesten en landsdelen steeds stuiten op weerstand, luidt nu het adagium dat discussies over provincies niet over schaal en structuur mogen gaan. Taken en het oplossen van maatschappelijke problemen dienen centraal te staan. De Leidse hoogleraar Theo Toonen pleit in zijn essay “Theorie van de provincie” voor toevoeging van sociale taken aan het provinciale domein. Mensgerichte taken met betrekking tot de huisvesting, zorg en welzijn werden in Nederland in het verleden hoofdzakelijk door de zuilen verzorgd. De ontzuiling heeft tot gevolg gehad dat deze beleidsvelden ontheemd raakten. Toonen meent dat deze leermeesters worden opgevuld door het middenbestuur. Hij geeft de Wmo

als voorbeeld: de onderwerpen die nu in deze nieuwe wet zijn ondergebracht, hebben zijns inziens eerder regionale dan lokale dimensies.²¹

Wij kunnen die analyse ondersteunen in zoverre het gaat om het binnenbrengen van intermediaire taken binnen het democratisch gelegitimeerde binnenlands bestuur. Wij zien op deze velden geen rol voor de provincies waar het gaat om directe uitvoeringscontacten binnen de sociale beleidsterreinen. Deze mensgerichte taken zijn betekenisvol en kunnen de menselijke maat terugbrengen in overheidsdienstverlening. Wij betoogden eerder al dat dergelijke functies primair gemeenten toebehoren. Voor het middenbestuur ligt daarnaast een breed palet aan opgaven voor het grijpen die bovenlokaal zijn, zoals economische

²¹ Theo Toonen: Theorie van de provincie. Uitgave van het IPO, oktober 2005.

ontwikkeling, mobiliteitsvraagstukken en de ontwikkeling van natuur en milieu. Dat zijn inderdaad de klassieke taken die nu ook al provincies toebehoren.

Het middenbestuur zit nu gevangen in de rigiditeit van de twaalf provincies. Voor alle provincies gelden dezelfde taken en bevoegdheden, terwijl ze zo sterk van elkaar verschillen. In Zeeland is Terneuzen met 55 duizend inwoners de grootste gemeente. Noord-Holland heeft met Amsterdam een stad van ruim zevenhonderdduizend inwoners binnen haar grenzen. De opgaven van beide provincies verschillen, maar ze moeten die wel met dezelfde middelen oppakken. Omdat verschuiving van de provinciale schaal en structuur niet mogelijk bleek, hebben de tijdelijke zeven Kaderwetgebieden nu in de WGR een permanente status verworven, zonder de daarbijbehorende democratische legitimiteit. Het middenbestuur moet een gedifferentieerde overheidslaag worden, waarbij waar nodig nieuwe al dan niet permanente

bovenlokale arrangementen worden gesloten. Daarbij kan steeds de beste schaal en structuur worden gezocht, met de meest voor de hand liggende partners.

7. Conclusie: de overheid als coöperatie

Het openbaar bestuur wordt geconfronteerd met trends die innerlijk tegenstrijdig aan elkaar lijken. Enerzijds zien we maatschappelijke en bestuurlijke schaalvergroting. Grenzen vervagen, de wereld wordt in de beleving van mensen groter en daardoor de vraagstukken complexer. De overheid ontkomt er niet aan om daarop te reageren door zichzelf ook op een andere schaal te organiseren. Publieke organisaties hebben winst geboekt op het gebied van professionaliteit en effectiviteit. Daartegenover staat de trend van burgers die vragen om kleinschalige en overzichtelijke verbanden. Zij blijven behoefte houden aan de menselijke maat en betekenisvolle symboliek.

De overheid dient die twee uitersten te overbruggen en samen te brengen. Hij moet enerzijds de schaalvergroting volgen en anderzijds kleinschaligheid stimuleren, zelf ope-

ren in netwerken en gemeenschapszin creëren, dienstverlening efficiënt organiseren en burgers betekenisvolle diensten en producten aanbieden.

De overheid moet balanceren, maar is nu uit balans geraakt. De nadruk is te veel komen te liggen op de efficiency en daarbij zijn menselijke behoeften aan overzicht en kleinschaligheid uit het oog verloren. Gemeenten spelen een cruciale rol om dat evenwicht te herstellen, omdat zij dicht bij de mensen staan. Als geen andere overheid kunnen zij de menselijke maat in het oog houden.

Daarnaast vervullen gemeenten een belangrijke taak bij de dienstverlening van de algehele overheid. Producten en diensten die betekenisvol zijn in de zin dat ze identiteitsgebonden zijn, kunnen gemeenten aan de voorkant organiseren. Daarmee verschaffen ze identiteit aan zichzelf en hun

gemeenschap. Daar waar de meerwaarde van de dienst of product is gelegen in de effectieve levering, moet de organisatie onzichtbaar efficiënt en professioneel worden georganiseerd.

De gemeente is aldus uitvoeringskantoor en autonoom bestuur ineen. Ze moet soms de regie voeren en een andere keer coalities vormen. En beleidsontwikkeling wisselt ze af met de frontlijnorganisatie die problemen oplost. Innoveren en differentiëren in bestuurlijke arrangementen en samenwerkingsverbanden geeft dat gemeenten hun identiteitsgebonden betekenis kunnen houden en tegelijkertijd kunnen voldoen aan de effectiviteits- en professionaliteitseisen van deze tijd. Benchmarking van gemeenten gaat tot dusverre over de vergelijking van gemeentelijke prestaties op het gebied van efficiency, klanttevredenheid en dienstverlening. Maar ook de wijze waarop en de mate waarin gemeenten hun sociaal-symbolieke functie, hun bindings en cohesie-

eigenschappen weet te benutten, zou aan een vergelijking moeten worden onderworpen.

Om met de paradoxen van deze tijd om te kunnen gaan, zou de overheid zich moeten organiseren als een coöperatieve bank, zoals bijvoorbeeld de Rabobank. Een coöperatie zoekt de nabijheid van mensen; zij wil nauw contact houden met de basis, waardoor ze afhankelijk van de regionale situatie maatwerk kan bieden. De dienstverlening in Friesland kan daardoor verschillen van die in Zeeland. Maar achter die relatief autonome coöperaties, moet een zeer goed en flexibel georganiseerde organisatie schuil gaan die de eenheid bewaakt én differentiatie toestaat. In zo'n overheid kunnen gemeenten floreren.



Gebruikte literatuur

Aardema, H, *De staat van de gemeente*, uitgave van de VGS, april 2005.

Baas, Jan Herman de, *Autonomie of technocratie*. Discussienotitie, April 2006.

Bovens, Mark, *Beste remedie tegen vertrouwenscrisis: maak de leefomgeving veilig, overzichtelijk en vertrouwd*, in: NRC Handelsblad, 31 december 2005.

Castells, M., *The Rise of the Network Society*, Cambridge MA. Oxford UK: Blackwell, 1996.

Commissie Gemeentelijke Diensverlening, *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten*, uitgave van de VNG, juni 2005.

Commissie Geelhoed, *Op schaal gewogen; Regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, uitgave van het IPO, 2002.

Donk, Wim van de, *Vervreemding of vertrouwen; Over de noodzaak van een vermaatschappelijking van bestuur en democratie*, Toespraak voor Congres der Bestuurskunde, 12 mei 2005.

Engels, J.W.M., *De toekomst van het lokaal bestuur*, in: VNG-magazine, 24 februari 2006.

Elzinga, D.J., *Dovemanspraak; Beeldvorming over democratische vernieuwing*, in: Binnenlands Bestuur, 4 november 2005.

Fleurke, F., *Brief van de gemeente aan het Rijk; Over de bestuurlijke verhouding tussen Rijk en de gemeente*, Uitgave van de VNG, Den Haag, 22 mei 2004.

Fraanje, J., *De toekomst van het lokaal bestuur*: discussienotitie, januari 2006.

Guehenno, Jean-Marie, *Het einde van de democratie*, uitgeverij Lannoo, Tielt, 1995.

Hiemstra, Jaring, *Presterende gemeenten; hoe gemeenten beter kunnen presteren*, uitgeverij Kluwer, 2003.

Holland Acht, *Slagvaardig bestuur voor de Randstad Holland noodzakelijk; Manifest van de Commissarissen van de vier Randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, 12 oktober 2005.

Raad van hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling, Visie op de politiefunctie*, uitgave van het NPI, Den Haag, mei 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Verschil moet er zijn; Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag, april 2006.

Tjeenk Willink, Herman, *Jaarverslag 2005 van de Raad van State*, Den Haag, april 2006.

Toonen, Theo, *Een theorie van de provincies*, uitgave van het IPO, oktober 2005.

Twist, Mark van, *Binden van burgers: klanten of leden?*, in: Staatscourant, 1 december 2005.

VNG & VGS, *De slagvaardige overheid: perspectief op prestatie, Manifest*. Mei 2004.

Wesseling, Henk en Mark van Twist, *Innoveren en besturen*, in: Openbaar Bestuur, april 2006.

Wesseling, Henk en Mark van Twist, *Publieke verantwoording en bestuurskracht; Lessen over zelfverantwoording*, in: Management in overheidsorganisaties, december 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2004.

Zouridis, Stavros, *De toekomst van het lokaal bestuur: aanknopingspunten*, presentatie, 14 april 2006.

Maatwerk in het middenbestuur; Discussienotitie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2 mei 2006.

Deelnemers discussiebijeenkomsten VGS en VB

Jan Herman de Baas	Doetinchem
Piet Buytels	Schiedam, tevens voorzitter VGS
Joost Cox	Alkmaar
Hans Engels	Universiteit van Leiden/Rijksuniversiteit Groningen
Jan Fraanje	Boxtel
Rien Fraanje	Berenschot Public Management
Ron Jeltema	Wageningen, tevens vice-voorzitter VGS
Jan Kerkhof	Nunspeet
Jos van de Knaap	Wijchen
Tineke van Lenthe	Breukelen/Raalte
Mark van Twist	Radboud Universiteit Nijmegen/voorzitter VB
Mirko Noordegraaf	Universiteit van Utrecht
Herman Sietsma	Provincie Utrecht, discussieleider
Henk Wesseling	Dordrecht
Stavos Zouridis	Ministerie van Justitie/Universiteit van Tilburg

