

*Je hoeft de berg niet weg te halen  
maar geef wel de kans om te klimmen*

# De kundige gemeente

*Aan welke eisen moeten gemeenten op weg naar 2020 voldoen?*

Prof.dr. Arno Korsten <sup>1</sup>  
laatste update 11 03 2014 <sup>2</sup>



## I Als de gemeenteraad het wil .....

Is het zelf benoemen van maatschappelijke problemen door een college van burgemeester en wethouders, politieke fracties of een gemeenteraad, en het daarna komen met een oplossing en die omzetten in beleid iets uit de vorige eeuw? Zo van 'die politici zullen wel eens uitmaken welke probleem burgers allemaal hebben' en hoe daarmee moet worden omgegaan? Dat paternalisme kan niet meer, althans lang niet voor alles. Burgers moeten in de politieke democratie van de toekomst wel degelijk geconsulteerd worden of op andere wijzen participeren. Maar er bestaan inderdaad vraagstukken waar een gemeentebestuur burgers *niet* over hoeft te consulteren. Dat zijn de routinevraagstukken, zoals de opstelling van een straatnamenplan en al het beleid dat de gemeente van de rijksoverheid mechanisch moet uitvoeren, zoals de verstrekking van een identiteitsbewijs en andere 'burgerzaken'. Bij mechanisch beleid wordt de beleidsuitvoering voorgeschreven.



Gemeenten zijn en blijven op weg naar 2020 probleemgericht. Van probleemgerichtheid naar vraagstukken zien, diagnosticeren en benoemen en dan oplossen lijkt een kleine stap. Maar pas op. Vraagstukken zijn nogal eens complex en taai. Ze verschuiven en ze zijn niet altijd alleen maar een zaak van het gemeentebestuur. Is het probleem duidelijk, laat de wetgever aan een

<sup>1</sup> Deze notitie is mede op verzoek van mr. Geert Jansen, oud-commissaris der koningin in Overijssel geschreven.

<sup>2</sup> Met dank aan dr. Klaas Abma (gemeente Súdwest-Fryslân) voor commentaar op een eerdere versie.

gemeentebestuur alle vrijheid, dan geldt in de lokale politieke democratie het politiek primaat. Als de gemeenteraad in overleg met het college van b&w een prioriteit benoemt en een probleem wil aanpakken, gaat het gebeuren. Dan volgen discussies, onder meer over de financiering.

Maar het is ook mogelijk dat een gemeentebestuur slechts beperkt is in taken, verantwoordelijkheid en/of middelen. Wat dan? In geval andere overheden en maatschappelijke partijen op het terrein van zorg of op een ander terrein ook over een taak of over middelen beschikken is sprake van afhankelijkheden. Dan is *netwerkmanagement* gevraagd. Dan moeten partijen bij elkaar komen en via een - individuele belangen overstijgende - gemeenschappelijke beeldvorming een koers gaan varen waarbij men zich verenigt rond doelen en middelen. Men moet samen verder komen door verantwoordelijkheden te verbinden.<sup>3</sup> Bedenk daarbij dat gemeentebesturen van nature niet de neiging hebben een afhankelijkheid te erkennen. Menig gemeentebestuurder neigt tot een hiërarchische reflex: 'wij maken het uit'. In tal van gevallen is dat een desastreuze reflex. Verderop kom ik daar op terug.

Aan wat voor soort gemeentelijk relevante vraagstukken moeten we zoal denken als gesteld wordt dat een gemeentebestuur probleemgericht is? Ik geef enkele voorbeelden, uit het leven gegrepen.

Vanuit *de Participatiewet* gezien (een wetsontwerp dat bij de Tweede Kamer lag ten tijde van het afronden van deze tekst) moet iedereen in de toekomst die behoort tot de sociale werkvoorziening – en een afstand heeft tot de arbeidsmarkt - aan de slag bij reguliere bedrijven. Branchevoorzitter Job Cohen van Cedris (de organisatie van sw-bedrijven) zegt dat dit de goede richting is van het kabinet-Rutte II. Sw-bedrijven zullen gaan sluiten, zo luidt de verwachting.

We mogen aannemen dat er als gevolg van de wet nauwe contacten zullen ontstaan tussen gemeenten, sw-bedrijven en werkgevers.<sup>4</sup> Wordt de wet een zaak van individuele gemeenten? De uitvoering van de Participatiewet, die door de rijksoverheid op het bordje van gemeenten wordt gelegd, zal niet goed opgepakt kunnen worden door een individuele gemeente van zeg eens 15.000 inw. en een apparaat van pakweg 70-80 ambtenaren maar op een grotere schaal plaatsvinden. Daarvoor zal veelal samenwerking tussen plattelandsgemeenten en meer stedelijke gemeenten nodig zijn. Velen zijn het daarover eens. In de provincie Groningen kozen gemeenten hier al voor. Maar hebben gemeenteraden dan straks nog zicht op deze 'opgeschaalde' gang van zaken? Of wordt het geheel van intergemeentelijke samenwerkingen in het verband van de Wet gemeenschappelijke regelingen een soort '*Bermudadriehoek*' waarin de gemeentelijke schepen soms vergaan, zonder dat je weet waarom? De democratische legitimiteit van al die samenwerkingen, op uiteenlopende terreinen, liep in 2013 terug. Steeds meer raadsleden kwamen na 2010 met kritiek. Sommigen riepen in koor:

'we zijn goed om te financieren maar we hebben er geen zicht meer op'.

We hebben hier van doen met de grote onoverzichtelijkheid en gebrekkige inzichtelijkheid. Het *politiek primaat* invullen is in de toekomst in tal van situaties, zo gezien, een lastige zaak. Zoveel is al direct duidelijk. De lokale democratie lijdt hier en het regionale bestuurdersbestuur wint.

---

<sup>3</sup> De Alders-tafel die betrekking heeft op Schipholkwesies is daarvan een voorbeeld. Zie verder bij voorbeeld Wit, B. de, en M. van Gils, *Organiseren van verbinding*, in: Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag, 2009, pp. 315-339.

<sup>4</sup> Zie Limburg, M., 'Gemeenten, blij investeren in werk', in: *Binnenlands Bestuur*, 31 jan. 2014, pp. 12-15; Capel, R., *Werken loont*, CapelAdvies, jan. 2014.

Het binnenlands bestuur kent in wettelijk opzicht en toegespitst op beleidsterreinen veel verstrengelingen. De gemeente Roermond was een aantal jaren terug opgenomen in meer dan zestig intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Duitse bestuurskundigen noemen dat *'Politikverflechtung'*. Gemeentebesturen zullen in de toekomst vaak moeten zoeken naar beleidsruimte voor besluitvorming binnen die vervlechting.

Ander probleem. Moeten gemeentebesturen ook een *eekhoornbruggenbeleid* voeren? De gemeente Den Haag heeft een brug voor eekhoorns aangelegd zodat eekhoorns vanuit een bos via een brug over de weg landgoed Clingendael kunnen bereiken (foto). De brug heeft enkele tienduizenden euro's gekost. Tal van diervriendelijke burgers zijn blij. Maar er is een jaar na aanleg nog niet een eekhoorn gezien die van de brug gebruik gemaakt heeft. Verdedigers zeggen: je moet minstens een jaar wachten dan komen ze wel. Doelmatigheidsdenkers vinden de brug echter nu al weggegooid geld.



Moeten gemeentebesturen ook een *kattenklimtouwenbeleid* voeren? Er bestaat nog geen wet die gemeenten daartoe verplicht. Toch komt dergelijk beleid lokaal voor. Het beleid ontstond enkele jaren terug in Leiden na een wijkinitiatief *'Kat uit de gracht'*. Het beleid kreeg ook navolging in enkele andere gemeenten, zoals Delft en Hoorn. Het 'concept' houdt in dat langs kades van grachten klimtouwen gehangen worden zodat katten voor wie de verdrinkingsdood dreigt uit het water op de oever kunnen klimmen. Ook het creëren van drijvende eilanden op 'hotspots' is gerealiseerd.



Volgens zegslieden is het beleid een succes want het aantal in grachten aangetroffen dode katten is sinds het beleid van start ging sterk teruggelopen. De gemeente Rotterdam is hiertoe niet overgegaan. *'We zien de zin ervan niet omdat wij geen grachten hebben'*, aldus de woordvoerder.

## II Grenzen van bestuur

Zo maar drie voorbeelden van wat als een beleidsprobleem wordt gezien. Een gemeentebestuur kan voor een kattenklimtouwenbeleid kiezen, want geen wet die een dergelijk beleid tegenhoudt. De gemeente van de toekomst kan evenwel niet elke kat redden van de verdrinkingsdood, en ook *niet elk* eekhoorntje een veilige overtocht over *elke* straat garanderen. En de gemeente van de toekomst kan niet zelf een wietteeltplantage aanleggen en exploiteren ten behoeve van geordende en gereguleerde drugsverkoop in coffeeshops want minister Ivo Opstelten (Justitie en Veiligheid)

verhindert dit (nog). De gemeente van de toekomst kan ook niet *'elk grassprietje per plantsoen bijknippen'*, schreef minister van Binnenlandse Zaken Plasterk op 20 september 2013 in De Volkskrant.<sup>5</sup> En een gemeente kan ook niet de vrijetijdsbesteding van elke oudere van tachtig jaar of ouder organiseren. En vermoedelijk wil geen gemeente een boekhandelketen redden.



Gemeentebesturen zijn weliswaar autonoom in wat ze als taak aanpakken maar er bestaan grenzen aan wat mogelijk is: budgettaire grenzen, maakbaarheidsgrenzen, preferentiegrenzen. In de internationale literatuur wordt daarom gesproken over *'The Limits of Administration'*. Niet voor alle wensen bestaat genoeg budget. Of het budget is er wel, maar de prioriteiten worden door het college en/of de gemeenteraad anders gelegd. Er zijn ook grenzen aan wat maakbaar is, hoewel een kattenklimtouw een curieus maar wel realiseerbaar idee bleek. Tenslotte, de preferentiegrenzen: niet alle burgers zijn genegen mee te werken aan taken die ze niet als overheidstaak erkennen. Velen fronsen de wenkbrauwen bij de gedachte dat een kattenklimtouwbeleid bestaat.

Als een gemeentebestuur zich als internationaal befaamde parkietenkweker wil etaleren, zal dat binnen de heersende politieke cultuur van Nederland en in de samenleving vermoedelijk verwondering wekken en geen applaus oogsten. Tenzij een gemeente in strategisch opzicht alle kaarten zet op 'stad voor vliegende dieren', in aansluiting op de aanwezigheid van een dierentuin, vlindermuseum, de aanwezigheid van excellente dierenartsen voor klein gevogelte en een hogeschool voor vogelkwekers. Allemaal aardig geschreven zult u denken, maar veel zaken, zoals een parkietenkwekerij beginnen, kunnen beter aan – gemiddeld - steeds hoger opgeleide burgers worden overgelaten omdat burgers er zelf goed mee uit de voeten kunnen. Waarom zou een gemeentebestuur zich immers bemoeien met het aantal of de hoogte van de grassprietjes of een parkietenkwekerij beginnen? Hobbyuitoefening kan zeker aan burgers worden overgelaten. Maar een gemeentebestuur kan tijdelijk een parkietenkwekerij beginnen als het een voorbeeld wil stellen voor burgers die zoeken naar zingeving of als het bestuur een tijdelijke impuls wil geven aan vrijetijdsbesteding van burgers met teveel stress.

### III Gemeentelijke autonomie op zijn retour

Ik ga hier niet verder in op wat een gemeentebestuur aan opgaven kan formuleren en evenmin op gemeentelijke kerntaken want die keuze is aan gemeentebesturen zelf. Die besturen zijn immers autonoom. Ze kennen een open huishouding. Hier komt aan de orde *wat van een kundig gemeentebestuur aan kwaliteit verwacht mag worden op weg naar 2020*, mede in het licht van de vele taken, opgaven en ambities. Daarbij speelt dan wel een rol wat gemeenten allemaal moeten doen, *als uitvoerder van Rijksbeleid*. En dat is veel, heel veel. Er wordt zelfs wel gezegd dat de autonome gemeenten door allerlei ingrepen op het punt staat om heel klein te worden en te gaan verdwijnen. Rolf Willemse heeft hier veel onderzoek naar gedaan door over een periode van dertig jaar besluiten van het college van B&W in een aantal gemeenten te bestuderen.<sup>6</sup> Die was in 2001 nog

<sup>5</sup> Plasterk, R., Overheid kan niet elke grasspriet bijknippen, in: *De Volkskrant*, 20 sept. 2013.

<sup>6</sup> Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.

betrekkelijk optimistisch. Hij zag een springlevende gemeente. De schaalhypothese die inhield dat grotere gemeenten meer initiatieven in de autonome sfeer nemen dan kleinere werd niet ondersteund. Maar Elzinga is in 2014 al veel minder optimistisch.<sup>7</sup>



Volgens Douwe-Jan Elzinga was van alle lokale taken en van het budget

‘ongeveer 85 procent gericht op het uitvoeren van nationale regels, zoals het onderwijs, de bijstand, burgerzaken en dergelijke’.

Hij vervolgt.

‘Die uitvoering van landelijk beleid kent weinig politieke marges. Het resterende deel van 15 procent betreft de lokale autonomie. Met behulp van een vrij budget en open bevoegdheden kunnen de gemeenten initiatieven nemen zonder dat ze al te veel voor de voeten worden gelopen door de provincie of de rijksoverheid.’

Volgens hem is de afgelopen jaren dit vrije deel van het budget voor een belangrijk deel in rook opgegaan.

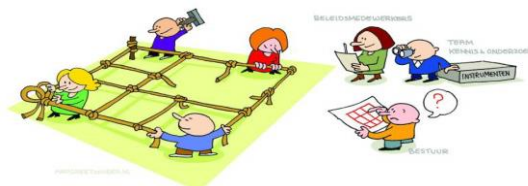
‘De gemeentelijke reserves zijn als sneeuw voor de zon verdwenen. Door bezuinigingen is zwaar ingeteerd op de vrij beschikbare middelen. Vele verliezen zijn genomen in de sfeer van de grondpolitiek (verkoop van bouwgrond). Tal van gemeenten staat het financiële water smartelijk aan de lippen.’ Einde citaat.

We keken naar de gemeente Zaanstad. Daar werd na een analyse in 2013 geconstateerd dat het in 70 procent van de taken en budgetten gaat om uitvoering van Rijksbeleid.

De cijfers overziende mag aangenomen worden dat de vrije autonome gemeentelijke zone een minderheid van het budget betreft, grofweg een kwart.

#### IV Onderwerp

We hebben nu geconstateerd dat er een zekere autonome zone is voor gemeentebesturen (open bevoegdheid) om tot eigen politiek-bestuurlijke keuzen te komen. Dat dit desondanks niet betekent dat gemeentebesturen zich op alles moeten storten want in de huidige maatschappij zijn burgers tot van alles zelf in staat. Soms kunnen burgers meer dan de markt of de overheid.<sup>8</sup> Er zijn bovendien grenzen van bestuur, die liggen in beperking van de maakbaarheid, beperking in het beschikbare budget en beperking in de preferenties waarvoor politiek draagvlak bestaat. Voor sommige taaie kwesties is een gemeentebestuur bovendien afhankelijk van andere actoren. Dat betekent dat een



<sup>7</sup> Elzinga, D.J., Waarom stemmen? Gemeentepolitici zijn hun macht kwijt, in: *NRC*, 3 februari 2014.

<sup>8</sup> Zie het VNG-jaarbericht 2013 van de commissie-Van Gijssel.

gemeente die andere partijen mee moet krijgen in beleidsnetwerken. Maar dat wetende, kom ik tot de volgende vraagstelling.

Hoe ziet de (wenselijke) toekomstige *kundige gemeente*<sup>9</sup> er in essentie (volgens mij) uit? Dus, wat is op weg naar 2020 de gewenste kwaliteit van gemeentebesturen? Daarmee bevinden we ons niet alleen op het terrein van 'good governance' of excellent bestuur maar ook op het terrein van de minimumnormen ( 'minimal governance' te noemen).

## V Veel eisen, veel normen

Jaren terug, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, werd door een VNG-commissie gesteld dat een gemeente in de toekomst vooral klantgericht moest functioneren maar dat is al lang niet meer genoeg.<sup>10</sup> Een gemeentebestuur moet aan *veel meer eisen* voldoen, veel meer dan in 1950 of 1960. Een aantal van die eisen is genoemd in wetten of amvb's, in jurisprudentie en in beoordelingskaders van de Nationale Ombudsman of van gemeenten (zoals in bestuurskrachtmetingen) en meer in het algemeen in tijdschriften en boeken op het vlak van bestuurswetenschappen.<sup>11</sup> Waaraan is te denken? Om daarop een systematisch antwoord te vinden, heb ik enkele kaders voor beoordeling van gemeentebesturen en hun organisaties geraadpleegd, zoals onder andere het kader dat Toonen c.s. (1998) schetsen in hun boek 'Gemeenten in ontwikkeling'<sup>12</sup> en dat door Abma verder is uitgewerkt in 'Beoordelen van gemeenten'.<sup>13</sup>

Het kader voor de visitatie van Limburgse gemeenten is hier gekozen als praktisch en operationeel hanteerbaar referentiekader. Zie de bijlage. Op basis van dat kader zijn ook bevindingen in visitatierapporten gebleken, die aanwijzingen bevatten over waarop gemeentebesturen in de toekomst beter moeten letten. Die bevindingen zijn vergeleken met tal van andere rapportages. Met name is ook een blik geworpen op rapporten van commissies, als de commissie-Bovens, de commissie-Van Aartsen, de commissie-Jorritsma en de Commissie-Van Gijzel.



<sup>9</sup> Zie een titel als: *Belichaming van de kundige overheid*, Rob-advies van november 2012.

<sup>10</sup> Korsten, A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.

<sup>11</sup> Uitvoerig in: Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

<sup>12</sup> Zie Bentlage, F., J. Boelens en J. Kip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total quality management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998; Vries, M.S. de, e.a. (eds.), *Improving local government*, Palgrave MacMillan, New York, 2008; Hendriks, F. en G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Boom, Den Haag, 2012.

<sup>13</sup> Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolff Publ., Nijmegen, 2012, pp. 74-76.

## VI Waaraan het gemeentebestuur moet voldoen

Mijn 'catechismus' ziet er als volgt uit.

*De gemeente van de toekomst .....*

- 1) *Is een gemeentelijke overheid in een verantwoordelijke samenleving.*
- 2) *Is een robuuste, prestatiegerichte en humane overheid.*
- 3) *Is een responsieve gemeente.*
- 4) *Is een bestuurlijk en financieel gezonde gemeente.*
- 5) *Is sterk gericht op de 'waardeoriëntaties' uit de 'code voor goed openbaar bestuur'.*
- 6) *Is eerste overheid.*
- 7) *Is een strategische en ambitieuze overheid.*
- 8) *Is een veerkrachtige en adaptieve overheid.*
- 9) *Heeft te maken met management van het onverwachte.*
- 10) *Is regisseur in horizontale(re) verhoudingen.*
- 11) *Is een goed interbestuurlijk samenwerkende overheid.*
- 12) *Is een organisatie met een 'rijke' bestuurscultuur.*
- 13) *Is een gemeente die een balans vindt in schaalkwesties.*
- 14) *Is een gemeente die dwaasheden buiten de deur houdt en excelleren toejuicht.*

### **1.De toekomstige gemeente functioneert in een verantwoordelijke samenleving.<sup>14</sup>**

De toekomstige gemeente maakt nog steeds deel uit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Die bestaat uit een aantal overheidsniveaus, zoals de Europese Unie, de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. Over het huis van Thorbecke, het hoofdgebouw en de bijgebouwen en de hoeveelheid niveaus, blijft wel discussie. Waterschappen afschaffen, naar landsdelige provincies, Wgr+-gebieden afschaffen, herindeling van gemeenten in de vorm van opschaling naar minimaal 100.000 inwoners? Dat zijn discussies die na 2000 liepen. Ik ga ervan uit dat er op korte termijn niet direct veel verandert. Voor een grondige verandering is namelijk een wijziging van de Grondwet nodig.

De Nationale Conventie, die een poging had kunnen zijn om met vernieuwingen te komen, liep stuk. Al jaren vragen burgers om bepaalde vernieuwingen, zoals blijkt uit rapporten van het SCP, maar die komen er (nog) niet.<sup>15</sup> Gemeenten blijven bestaan, hoewel het aantal in 2014 onder de 400 zal zakken. Ambtelijke fusies van enkele gemeenten die als bestuursseenheid blijven bestaan, blijken hier en daar (Molenwaard) wel een inleiding op gemeentelijke fusies. Soms lukt het op basis van instelling van een wegbereidende visitatiecommissie.<sup>16</sup> Gemeenten kunnen overigens wel veranderen, namelijk door grote decentralisaties van taken en middelen.

Een gemeentebestuur bezint zich regelmatig op het arsenaal aan verplichte en autonome taken om te bezien of 'de boel moet worden opgeschud'.<sup>17</sup> Voert de gemeente een beleid om de bereikbaarheid te vergroten, om openbaar vervoer te faciliteren, om sportcomplexen te concentreren, om schoolprestaties van zwakke basisscholen te bevorderen, om proefboringen naar

<sup>14</sup> Meerdere adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur.

<sup>15</sup> Engels, J. en M. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Kluwer, Deventer, 2013; Breeman, G. e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2012.

<sup>16</sup> Commissie-Jansen, Korhuis & Korsten, *Grenzeloos gunnen*, Groningen, 2013; en *Grenzeloos gunnen II*, febr. 2014.

<sup>17</sup> Over autonomie bij voorbeeld: Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001; Fleurke, F. & R. Willemse, Measuring local autonomy: a decision-making approach, in: *Local Government Studies*, vol. 32, 2006, nr. 1, pp. 71-87.

schaliegas toe te staan, om fietsenstallingen onder de grond mogelijk te maken, om jeugd 'wat te bieden', om via windmolens energie te winnen, om een gesloten systeem van ruiterspaden mogelijk te maken, om een ecologisch verantwoord fietspadensysteem mogelijk te maken? Is er een ecologisch landbouwbeleid, een klimaatbeleid, een geluidhinderbeleid, een tropisch hardhoutbeleid, een (homo)emancipatiebeleid, een dorpsgezichtenbeleid, een verslaafdenopvangbeleid, een daklozenbeleid, een wmo-beleid? Wat is nodig, wat moet blijven, wat is achterhaald, wat kan worden afgeschaft of opgaan in een nieuw beleid?



De gemeente Zaanstad is een voorbeeld van een gemeente die alle wettelijk verplicht en autonoom beleid op een rijtje heeft gezet. Het college en de gemeenteraad wilden weten welke taken de gemeente allemaal heeft en welke qua omvang en niveau van de uitvoering meer of minder beïnvloedbaar zijn? Verplichte medebewindstaken zijn minder beïnvloedbaar. Deze gemeente deed dat omdat ze wilde zien waar ingrijpen mogelijk is om te bezuinigen. Deze operatie is een voorbeeld van de breed onderschreven gedachte dat gemeenten lang niet altijd weten welke taken en opgaven ze hebben en welke beïnvloedbaar zijn en welke niet.



Rond 70 procent van alle gemeentelijke taken en opgaven en van het gemeentelijke budget gaat naar medebewind en een derde naar vrijwillig gekozen (autonome) taken en opgaven. Een gemeentebestuur is formeel niet maar materieel wel gedwongen tot terughoudendheid, vooral op het vlak van vrijwillig gekozen taken en opgaven. Individuen zijn immers verantwoordelijk voor hun eigen leven en het gemeentelijk budget is (altijd) beperkt.

Tabel 1: Takenoverzicht gebaseerd op de productbegroting 2012, gemeente Zaanstad - Enkele voorbeelden

Taak	Product	Taak	Uitgaven	Wetten
Raadfsgriffie	Raadsgriffie	Verplicht	Autonoom	Gemeentewet
Burgerzaken	Burgerlijke Stand	Verplicht	Verplicht	Wet rechten burgerlijke stand
Programma basisregistraties	Progr basisregistraties	Verplicht	Autonoom	Wet Bedrijfsadressen en Gebouwen BAG
Economische ontwikkeling	Toerisme	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Minimavoorzieningen	Bijzondere bijstand	Verplicht	Verplicht	Wet Werk en Bijstand (Wwb)
Minimavoorzieningen	Minimabeleid	Autonoom	Autonoom	Wet gemeenschappelijke Schuldhulpverlening
Participatie	Opvang nieuwkomers	Verplicht	Autonoom	Wet inburgering
Bestemmingsplannen	Ruimtelijke plannen	Verplicht	Autonoom	Wet ruimtelijke ordening
Verkeers- en vervoersbeleid wijken	Verkeer en vervoer	Verplicht	Autoom	Wegenverkeerswet
Bodembeheer	Bodembeheer	Verplicht	Autonoom	Wet Bodembescherming
Milieuvergunningen	Milieuvergunningen	Verplicht	Verplicht	Wet Milieubeheer
Klimaat & duurzame energie	Klimaatprogramma	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Kinderopvang	Kinderopvang	Verplicht	Autonoom	Wet Kinderopvang en Kwal eisen peuterspeelzalen
Parkeren	Parkeren	Autonoom	Autonoom	N.v.t.



Maatschappelijke hulp en dienstverlening	Voorzieningen gehandicapten	Verplicht	Autonoom	Wet voorzieningen gehandicapten
Sportaccomodaties	Sportaccomodaties	Verplicht	Autonoom	Wet op prim OW/Voortgezet OW
Recreatiebeleid	Impuls Breedtesport	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Kunst en cultuur	Beeldende kunst openbare ruimte	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Musea	Zaanse molen	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Riolen	Riolen	Verplicht	Verplicht	Wet Milieubeheer
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde & Veiligheid	Verplicht	Verplicht	Wet veiligheidsregio's
Brandpreventie en bestrijding	Brandweer etc.	Verplicht	Autonoom	Wet veiligheidsregio's
Hondenbelasting	hondenbelasting	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Bron: Gemeente Zaanstad, Takenoverzicht, gebaseerd op de productbegroting 2012, 0603 2012				

Maar het gemeentebestuur heeft wel een (verplichte) vangnetfunctie voor werklozen, mensen met een ernstige beperking, en mensen die anderszins in een zeer moeilijke situatie verkeren (denk aan medewerking aan uitvoering van wetten op het vlak van sociale zekerheid, bijstand en zorg). Daarnaast vervult de gemeente andere functies, zoals het bewaken van veiligheid in de publieke ruimte en de ruimtelijke ordening. Wetten eisen een rol op dit vlak en op tal van andere gebieden. Een gemeentebestuur zal bovendien oog hebben voor sterkten en zwakten en voor kansen en bedreigingen op het vlak van de lokale en regionale economie, de demografie, de fysieke structuur en ondergrond, de wenselijkheid en ligging van tal van voorzieningen (o.a. wonen, horeca, onderwijs, winkels, gezondheidszorg, zorgcentra, dienstverlening, handel en industrie, religie, cultuur, recreatie en sport, toerisme), ecologie (en duurzaamheid), verkeer en vervoer (inclusief verkeersveiligheid en parkeren), zorg (medisch, sociaal), monumenten, jeugdbeleid, veiligheid, sociale verhoudingen. Dat in verband met de strategische koers.



Daarbij speelt de staat van het lokale burgerschap een rol en daarmee de zelfredzaamheid en (non-) participatie van burgers, de zelfsturing door organisatorische verbanden in vitale gemeenschappen en de basale sociale cohesie.<sup>18</sup>

Een gemeentebestuur beschouwt zich desondanks niet als de vanzelfsprekende eigenaar van *alle* maatschappelijke problemen maar overweegt – zo nodig - wel eventuele (soms tijdelijke) overheidsparticipatie in maatschappelijke initiatieven of het faciliteren daarvan. Een gemeentebestuur heeft dus oog voor wat de participatiesamenleving genoemd wordt.<sup>19</sup>

'*Big society*' is daarbij beter dan '*big government*'; maatschappelijke kracht is belangrijker dan overheidskracht.<sup>20</sup> Dat is een geluid dat het kabinet-Rutte I en II uitzendt en dat bij voorbeeld door het gemeentebestuur van Zaanstad erkend werd.

<sup>18</sup> Zie *Versterken en verbinden – Een christendemocratische visie op het platteland*, Wetenschappelijk Instituut CDA, 2010; Kistenkas, F., Verrommeling in het landschapsbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2010, pp. 28-31.

<sup>19</sup> Ostaaijen, J. van, Klaar voor de participatiesamenleving?, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 2014, pp. 28-31.

<sup>20</sup> Ook een uitspraak van de burgemeester van Zaanstad.

## **2. De toekomstige gemeente is een robuuste, prestatiegerichte en humane overheid.<sup>21</sup>**

De toekomstige gemeente kent een toegerust, kundig, bestuurskrachtig en betrouwbaar gemeentebestuur met een goed gestructureerde organisatie.<sup>22</sup> Het organogram van de gemeente Hengelo is een voorbeeld van structurering van een gemeentelijke organisatie. Deze structurering heeft geen eeuwigheidswaarde. De ervaring leert dat organisaties om uiteenlopende redenen de structuur geheel of gedeeltelijk veranderen.<sup>23</sup> De betekenis daarvan is beperkt omdat veel ontwikkelingswerkzaamheden toch in het verband van project- of programmamanagementverband zullen geschieden.<sup>24</sup>

Een gemeente hoort als organisatie een minimum aan robuustheid te hebben. Dat betekent: is intern qua bedrijfsvoering voldoende tot goed georganiseerd (qua personeelsomvang en capaciteit) om interne en op de samenleving gerichte (externe) taken en opgaven te vervullen, toont intern leiderschap<sup>25</sup> en activerend vermogen en levert op de samenleving gerichte prestaties. Denk aan de drie w's in de programmabegroting: wat willen we als gemeentebestuur, wat doen we daarvoor en wat mag dat kosten?

De organisatie moet derhalve voldoende expertise kennen op het brede spectrum van gemeentelijke taken en opgaven en op ondersteunend vlak, zoals van juridische zaken (tal van rechtsgebieden, mediation); organisatiekunde, prestatie- en netwerkmanagement; financiën en control; ict, huisvesting en energie.

Activerend vermogen van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie leidt tot zekere snelheid en voortgang in het bereiken van prestaties. Dat vermogen gaat gepaard met planning, toepassing van project- en/of programmamanagement en impliceert daadkracht.<sup>26</sup> Gemeenten beschikken om de kwaliteit van het werk te borgen over tal van normatieve oriëntatiekaders, zoals ten aanzien van aanbesteden en integriteit. De gemeente doet ten behoeve van hun beleid aan kennismanagement en dus ook aan archivering.

De gemeente beschikt over kwantitatief en kwalitatief voldoende tot goede capaciteit, heeft een adequaat 'human resources'- beleid en biedt medewerkers volop ontplooiingsmogelijkheden. De werknemers zijn grosso modo voldoende tot goed op de hoogte met de strategische koers van het bestuur (vanwege het primaat van de politiek van belang) en zijn tevreden met het gemeentebestuur als werkgever. Er is voldoende medezeggenschap en instrumenten van modern personeelsbeleid worden voldoende benut. Een gemeente respecteert intern en extern de mensenrechten.

---

<sup>21</sup> Een bekende eis in bestuurskrachtmetingen. Ook Rob, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

<sup>22</sup> Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet ..., in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.

<sup>23</sup> Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet ..., in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.

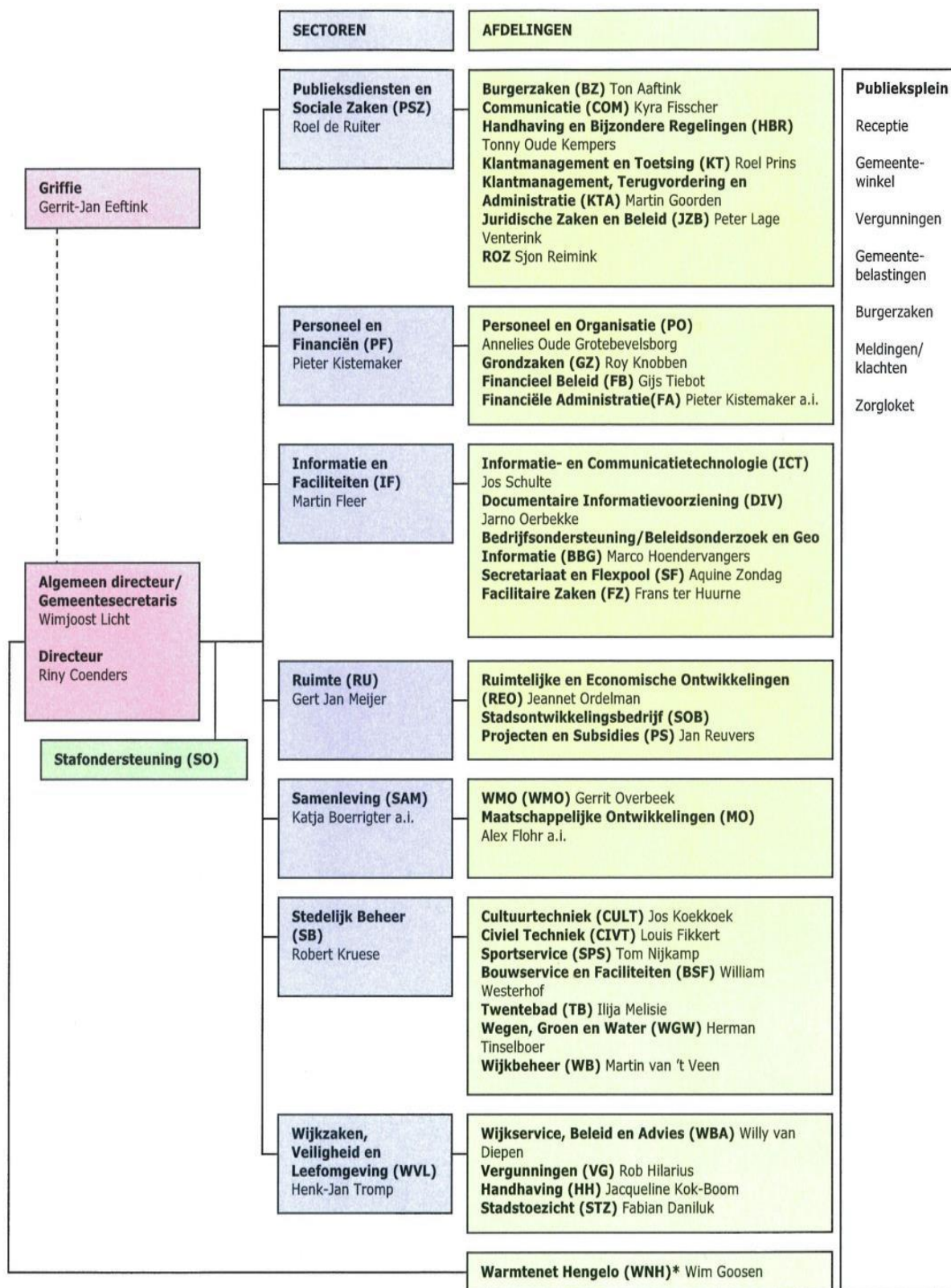
<sup>24</sup> Over de beginselen van programmamanagement en een toepassing in de gemeente Den Haag: Korsten, A. e.a., *Regeren met programma's*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.

<sup>25</sup> Korsten, A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, 2005.

<sup>26</sup> Meer in Korsten, A., P. de Jong en C. Breed, *Regeren met programma's*, Boom Lemma, Den Haag, 2010. .

# Organogram Gemeente Hengelo

Versie oktober 2013



De ambtelijke leiding voert een personeelsbeleid dat op te vatten is als competentie-management.<sup>27</sup> Daar hoort een taal van kerncompetenties bij, zoals het werken met competentieprofielen. Competentiemanagement ligt in het verlengde van de kerncompetenties van de organisatie. De kern van competentie-management, in feite een doorontwikkelde vorm van 'human resources management', is dat competenties van werknemers goed benut moeten worden en de organisatiedoelen dienen.



Dus is van belang: 'de goede man of vrouw op de goede plaats'. Over het algemeen treden werknemers in algemene dienst en worden ze niet meer of niet steeds geworven op basis van een rigide functieomschrijving en functiewaardering. Hiervoor bestaan de volgende redenen.

- a) Medewerkers vervullen doorgaans al vrij snel na hun intreding andere taken dan bij de werving is afgesproken. Waarom dan een werving op basis van een specifieke functieomschrijving? Werving kan volgens de leer van competentie-management plaatsvinden op basis van algemene functieprofielen. Daarvan moeten er geen honderden bestaan maar enkele tientallen.
- b) Competentiemanagement biedt aan de organisatieleiding meer flexibiliteit om mensen te laten rouleren.
- c) Een organisatie die moet inkrimpen of zich moet aanpassen aan omgevingsturbulentie moet niet te zeer geremd worden door een rigide functiewaardering. Met competentie-management is al op een groot aantal plekken ervaring opgedaan waaruit onder meer blijkt dat het voeren van functioneringsgesprekken niet altijd goed verloopt op basis van competentieprofielen. Een te mechanistisch beeld van competentie-management moet worden vermeden.

Gemeentelijke pauwen willen met resultaten ook hun veren laten zien. Welke zoal? De beste binnenstad, de groenste gemeente, de veiligste gemeente (Littenseradiel), de rijkste gemeente per inwoner (Bloemendaal), de gemeente met de minste bestrijdingsmiddelen in openbaar groen.

Gemeenteraden willen ook getuigen. Dat is sterk tijdgebonden. Toen de houtkap en erosie in Afrikaanse bossen en het Amazonegebied om zich heen greep kreeg je de hardhoutvrije gemeente.



Toen de Russen 'onze' vijand waren, wilden gemeenten kernwapenvrije gemeente zijn, zoals Uden waar Volkert met zijn militair vliegveld en F16's toe behoort. Nu mogen geen genetisch gemanipuleerde landbouwproducten worden geteeld. De Waalstad Nijmegen heeft zichzelf in 2013 opgeblazen tot gentechvrije gemeente. En sommige gemeenten zijn schaliegasvrij. Dat lijkt al gauw een of twee zorgen minder. De duurzaamste gemeente is Zeewolde. Je moet er oppassen om een klap van de windmolen te vermijden.

---

<sup>27</sup> Kampermann, A. en A. Korsten, *Competentiemanagement*, Weka, Amsterdam, 2007; Kampermann, a. en A. korsten, competentie-management als strategie, in: *Overheidsmanagement*, sept. 2007, nr. 9, pp. 20-24..

### 3. De toekomstige gemeente is een responsieve gemeente.<sup>28</sup>

Besturen wordt in de toekomstige gemeente moeilijker door

- tal van maatschappelijke ontwikkelingen (wel getypeerd met woorden als individualisering, permissiviteit, risicosamenleving, veiligheidssamenleving, jukebox-democratie, dramademocratie, emotiesamenleving)<sup>29</sup>,
- de verstrengeling van wetgeving in de vorm van koppeling en verwijzingen ('Vernetzung', regelverdichting),
- door de interbestuurlijke verbindingen en verbindingen tussen overheid en partners in de samenleving in tal van sectorale beleidsnetwerken,
- door het optreden van complexiteiten ('taaie problemen') en
- door eruptieve verschijnselen ('facebook-rellen' etc.; management van het onverwachte).

Besturen is in Nederland de afgelopen jaren daardoor al veranderd en dat zal doorzetten.

Burgemeesters en wethouders struikelen na 2000 vaker dan daarvoor. Ze moesten gedwongen vertrekken of gedwongen vrijwillig. Denk aan namen van burgemeesters als Staatsen (Den Helder), Spahr van der Hoek (Middelburg), Liemburg (Menterwolde), Planje (Heeze), Van Maaren-Van Balen (Leeuwarden), Ouwerkerk (Groningen), Ijsselmuiden (Volendam), Bolhuis (Raalte), Dijkstra (Sittard-Geleen), Leers (Maastricht), Willeme (Dinkelland), Hertog (Schiphol-brand; Haarlemmermeer), Hulman (Den Helder), Lont (Wieringen), Denis (Moerdijk), Vreeman (Tilburg), Bats (Haren), Meijerman (Veendam). Sommigen zagen af van herbenoeming, al of niet na druk: Heldoorn (Assen), Rehwinkel (Groningen), Wolfsen (Utrecht). Of ze gingen met verlof: Van Zuilen (Tynaarlo), Bolten (Steenbergen).<sup>30</sup> Sommige burgemeesters herstelden zich overigens in een andere gemeente.

Gezag is niet meer vanzelfsprekend en kan ook niet steeds hiërarchisch zijn. Een en dezelfde bestuurlijke managementstijl voor alle seizoenen is er niet meer. En een beroep op formele posities volstaat zelden meer. En terugtrekken in de burcht van het gemeentehuis is wel het laatste wat burgers verwachten tenzij het om routinevraagstukken gaat of mechanisch medebewind (zoals 'burgerzaken').

Wat is dan wel van belang? Professionalisering van het wethouderschap en burgemeesterschap gericht op meer situationeel besef en reflectie op eigen sterk of zwak gedrag in onderscheiden contexten is nuttig maar er is meer nodig.<sup>31</sup> Het is niet de institutionele of positionele gezagsbron die volstaat; de persoonsgebondenheid van besturen wint sterk verder aan gewicht. Dat stelt bepaalde eisen. De bestuurder moet aansluiten op situationeel gebonden verwachtingen. Hij of zij moet dus krachtig aan verwachtingenmanagement doen.<sup>32</sup> Ook is van belang: vakmanschap en overtuigingskracht tonen, schakelen en verbinden, inspireren en luisteren. Een bestuurder kan zo legitimiteit opbouwen en identiteit etaleren. In een context van collegiaal bestuur.

---

<sup>28</sup> Zie bij voorbeeld: Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling*, Van Gorcum, Assen, 1998.

<sup>29</sup> Bij voorbeeld rapporten van het SCP. Stokkom, B. van, *Wat een hufter!- Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuiving*, Boom, Amsterdam, 2010.

<sup>30</sup> Korsten, A., Gedwongen vertrek van burgemeesters, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 10-31; Aardema, H., A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Min. van BZK, Den Haag, 2011.; Aardema, H., M. Boogers en A. Korsten, Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 2, pp. 13-33.

<sup>31</sup> Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008; Korsten, A., M. Schoenmaker, e.a., *Onder burgemeesters*, Boom, Lemma, Den Haag, 2012; Boer, M. de, *Burgemeester zijn – Moreel leiderschap in het openbaar bestuur*, Sdu, Den Haag, 2011.

<sup>32</sup> Ook Karsten, N. en Th. Jansen, Veranderend lokaal gezag – De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 40, 2013, nr. 4, pp. 378-400.

Om gezaghebbend te besturen zullen bestuurders en besturen een ander type gezag moeten ontwikkelen.<sup>33</sup> Omzichtig en prudent maar actief regie voeren in netwerkcontexten is onvermijdelijk. Goede communicatie (open, tijdig, relevant, enz.) is in de context van de mediocratie een kernelement. Representatiedemocratie zal intelligent en niet routinematig en ritualistisch verbonden moeten worden met elementen van participatieve democratie.<sup>34</sup> Niet bij elk vraagstuk, maar zeker wel bij de taaie, multidimensionale en netwerkgerelateerde vraagstukken, zoals de eventuele uitbreiding van een vliegveld die raakt aan landelijke economische en regionale belangen, belangen van de vliegvelddirectie, vliegtuigmaatschappij, inwoners nabij de startbaan, gemeenten.<sup>35</sup> En dat impliceert opnieuw communicatie met burgers. Denk aan de Alders-tafel waaraan 'partijen' over heden en toekomst van 'Schiphol en omgeving' overleggen. Colleges en gemeenteraden die denken alles zelf te kunnen beslissen, vergissen zich vanuit een monolithisch vertekende kijk op de werkelijkheid. De gemeente heeft voor tal van zaken immers niet alleen beslissings- en doorzettingsmacht. Sommige vraagstukken zijn weerbarstig, de kennis om ze aan te pakken is gering en geen actor heeft als enige het handelingsmonopolie.<sup>36</sup> Beleidsplannen zijn dan ook slechts een tijdelijke oplossingsrichting. Denk aan bestrijding of beperking van drugsoverlast, boren naar schaliegas, en aan het wel of niet laten doorgaan van voetbalwedstrijden in het betaald voetbal ten tijde van de 'nucleaire top' en aan voetbalvandalisme.

Ook vanuit andere invalshoeken kom ik hierbij uit. Een gemeentebestuur dient op niveau met burgers te communiceren, zoals de Nationale Ombudsman een en andermaal in jaarverslagen en andere publicaties heeft benadrukt. Escalatie in de omgang met individuele burgers moet worden voorkomen. Juist de-escalatie is nodig. Mediation is daarvoor een van de hulpmiddelen.

Voor de communicatie met groepen in de vorm van inspraak of interactieve beleidsvorming gelden specifieke beoordelingscriteria, zoals de tijdigheid van communicatie en de breedte van de attentie; de getoonde openheid van gemeentelijke zijde; waarover de interactie plaatsvindt; de kwaliteit van de opzet; de mate van wisselwerking in de dialoog tussen deelnemers; de kwaliteit van de bundeling van bevindingen; de serieusheid waarmee naar de bevindingen is gekeken. De Nationale Ombudsman formuleerde ook criteria.<sup>37</sup>

Communiceren vergt meer. Van een gemeentebestuur, van welke samenstelling dan ook, mag verwacht worden dat het de vinger stevig aan de pols van de samenleving houdt. Een gemeente is van alle overheden het best in staat om burgers in de ogen te kijken, naar hen te luisteren of met hen te spreken. Via peilstokken heeft het bestuur actief oog voor wat komen kan, aan onderstromen al hier en daar in de samenleving zichtbaar is en overheidsrelevant is ('*weak signals*'; '*early warning management*'). Het bestuur signaleert, doet aan interactieve beleidsvorming, agendeert, overlegt en

---

<sup>33</sup> Jansen, T., G. van den Brink en R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Boom, Amsterdam, 2012; Karsten, N. en Th. Jansen, Veranderend lokaal gezag – De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 40, 2013, nr. 4, pp. 378-400.

<sup>34</sup> Zie al Korsten, A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.

<sup>35</sup> Broër, C., *Beleid vormt overlast – Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*, Aksant, Utrecht, 2006.

<sup>36</sup> Bruijn, H. de, R. in 't Veld en E. ten Heuvelhof, *Process management – Why project management fails in complex decision making*, Springer Verlag, Heidelberg, 2010; Veld, R. in 't, *Kennisdemocratie*, Sdu, Den Haag, 2010.

<sup>37</sup> Graaf, L. de, *Gedragen beleid*, Eburon, Delft, 2007; Korsten, A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979;

Kickert, W., H. Aquina en A. Korsten, *Planning binnen perken*, Kerckebosch, Zeist, 1985; Hulst, M. van, e.a., Participatiebevordering in krachtwijken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 60-71; Willemse, R. en K. de Waijer, Rotterdamse lessen uit interactief bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 22, dec. 2012, nr. 12, pp. 31-34..Ook rapportages van de Nationale Ombudsman.

geeft antwoord op erkende en bestuurlijke geagendeerde vraagstukken. Dat kan en zal vaak naast signalerend vermogen, leiderschap en durf, beleidsmakend vermogen en innovatie vergen.<sup>38</sup>

Oplossingen komen niet altijd vanzelf aanwaaien. Onder de lastige vraagstukken bevinden zich 'brandende kwesties' ('*wicked problems*'). Over diagnose en oplossing van deze kwesties, zoals voetbalvandalisme of aardbevingen in gaswinningsgebieden, verschillen de meningen terwijl de kennis ervan juist beperkt is. Dat maakt die kwesties moeilijk en taai. Bij dergelijke kwesties is beleid vaak slechts een tijdelijk arrangement dat bij meer kennis en/of meer consensus vervangen kan worden door nieuw beleid of aangepast beleid.

Beleidsdynamiek is dus een inherent kenmerk van moderne gemeenten. Het meeste beleid is beleidsopvolging ('*policy succession*'), waartoe behoort 'het vervangen van oude schoenen door nieuwe schoenen'.

Neem de voetgangsoversteekplaats die we 'het zebrapad' noemen. De eerste dateren in Nederland uit het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw. Een schijnbare zekerheid om de veiligheid van voetgangers te bevorderen. Ooit was dit pad er niet en toen, ineens, gingen gemeenten er massaal op over.



De gemeente Eemsmond doekte in 2004 alle zebrapaden op omdat ze schijnveiligheid zouden bieden. De gemeente Hilversum heeft de zebrapaden in 2013/2014 opgeheven en daarvoor hetzelfde argument aangevoerd. Weg zebrapad, weg zebrapadenbeleid. Het verkeersveiligheidsbeleid verdwijnt niet.

#### **4. De toekomstige gemeente is een bestuurlijk en financieel gezonde gemeente.**

Dat een toekomstige gemeente een bestuurlijk gezonde gemeente moet zijn, heeft twee aspecten: een gemeente moet geen bestuurlijke probleemgemeente zijn en financieel 'gezond' zijn. Op beide ga ik in.

In gemeentelijke organisaties komen van binnen en van buiten ideeën, beleidsthema's en oplossingen naar voren. Uiteindelijk geldt hierbij het *primaat van de politiek*: politieke bestuurders beslissen en ambtenaren zijn loyaal. Politieke besturen beslissen, dragen dus verantwoordelijkheid en verantwoorden zich (in een dualistische setting). Vanwege dat primaat is het van belang dat er goede *bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en betrekkingen* bestaan. Bestuurders moeten sturen of tot een standpunt worden gebracht en beleid uitleggen. Zijn de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen overal goed? Nee. De lijst met gesneuvelde gemeentesecretarissen sinds 2000 is te lang.

Er zijn gemeenten waar regelmatig sprake is van hoog oplopende conflicten. Soms gaat het om door middel van analyses gedocumenteerde diepgaande conflicten, zoals in de gemeente Steenberghe of Tynaarlo. Een rapport over Steenberghe maakte melding van 'versteende verhoudingen'. Dergelijke conflicten moeten worden beperkt, zeker als ze beleid ernstig dreigen te bemoeilijken, bij voorbeeld ernstig te vertragen. Lukt het niet die en andere conflicten te beperken en kost het wethouders,

---

<sup>38</sup> Termeer, C., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006 (oratie).

en/of een burgemeester en/of een gemeentesecretaris regelmatig de kop dan spreken we van een bestuurlijke probleemgemeente.<sup>39</sup> Achter de kenmerken van probleemgemeenten gaat vaak schuil dat strategisch beleid ontbreekt, dat de besluitvorming gekenmerkt wordt door wispelturigheid (en zelfde gevallen ongelijk behandelen) en dat de politieke cultuur rauw is. Niet zelden is de lokale democratie gefragmenteerd wat betekent dat er veel en veelal kleine fracties voorkomen. Daardoor ontstaat makkelijk 'gooi en smijtwerk' in de raad. Het coalitieve wordt als gevolg van de fragmentatie gedragen door veel fracties. De burgemeester heeft dan de handen vol aan het etaleren van v=bindend vermogen.

De dreiging van een bestuurlijke probleemgemeente waarin bestuurders extra veel risico op een (vrijwillig) gedwongen vertrek lopen, blijft bij de toekomstige gemeenten hopelijk uit. Zijn risico's te beperken? Zeker. Bestuurlijke risico's kunnen worden getemperd door een bindende bestuursstijl van de burgemeester en van 'local political leaders', regelmatig coalitieoverleg en een constructieve dialoog tussen het college, de coalitiepartijen én de oppositiepartijen. Dit klinkt als een open deur maar gebleken is dat in sommige probleemgemeenten een burgemeester er niet in slaagde tijdig voldoende bindend vermogen te etaleren of namen fractieleiders geen temperende rol aan. Als er centrifugale krachten werken in een gemeenteraad of in de verhouding tussen college en raad is het dienstig om niet te roepen dat alles transparant moet zijn, maar toch achter de schermen te zoeken naar verbindingen tussen fracties en om te proberen plooiën glad te strijken. Coalitieoverleg is geen eis uit vervlogen tijden. In het algemeen is het positief als alle partijen hun rol constructief en goed vervullen.

Een gemeentebestuur hoort ook een degelijk en evenwichtig financieel beleid te voeren daarbij beseffen dat de lokale belastingruimte heel beperkt is. Dat geldt eveneens voor een gemeente met artikel-12 status.<sup>40</sup> Is dit moeilijk?

Opmerkelijk is dat uit een vergelijking van gemeentelijke jaarcijfers door de VNG in 2014 bleek dat maar 48 gemeenten in Nederland schuldenvrij zijn. De gemeente Hengelo voert de lijst aan met een schuld van 8.571 euro per inwoner, gevolgd door Spijkenisse (-6.329), Giessenlanden (-5.423) en Rozendaal (-3.7228). De gemeente Groningen scoort ook hoog op de quote.



De nettoschuldquote per inwoner is volgens de VNG goed bruikbaar om de ontwikkeling van de schuld in kaart te brengen. De ontwikkeling is door de VNG voor 2009 tot en met 2012 op een rij gezet. Als de nettoschuld per inwoner op middellange termijn is gedaald, dan heeft de financiële positie van gemeenten zich verbeterd. Daarin slaagden 147 gemeenten, ondanks de economische crisis en bankencrisis. Een andere groep van 261 gemeenten ging er in de periode 2009 – 2012 op achteruit. Implicatie: hoge schulden drukken door de noodzaak van rente en aflossing uitgaven voor gewenste publieke voorzieningen weg. De schulden kan men ook bekijken in relatie tot de inkomsten, onder het motto 'hoe hoger de inkomsten hoe meer schuld een gemeente kan dragen'.

<sup>39</sup> O.a. Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010; Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges – De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008; Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Min. van BZH, Den Haag, 2008.

<sup>40</sup> Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuurschout?*, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, pp. 28-50. Ook: Rob, *Vertrouwen op democratie*, febr. 2010.



Volgens de VNG bevonden zich eind 2012 25 gemeenten dan in de gevarenzone, zoals de gemeenten Leek en Lansingerland.

## 5. De toekomstige gemeente is sterk gericht op de 'Code voor goed openbaar bestuur'.<sup>41</sup>

De toekomstige gemeente moet zich voor het eigen handelen oriënteren op de 'Code voor goed openbaar bestuur', die tijdens het ministerschap van Guusje ter Horst (BZK) en staatssecretaris Ank Bijleveld (kabinet- Balkenende IV) tot stand kwam. Waarom is dat een punt? Gemeenten doen het toch best goed, zullen velen beweren. Maar pas op! Een geschiedenis als illustratie waaruit blijkt dat deze code toch belangrijke maatstaven of referentiepunten geeft.



*Casus:* Op 16 juni 2008 is de binnenstad van Almelo, een gemeente in het oosten van Overijssel van meer dan 72.000 inwoners, ineens wereldnieuws. De stad wordt opgeschrikt door een gijzeling in het stadhuis en enkele branden. Een grote politiemacht wordt ingezet. Wat is er aan de hand? De Turkse ondernemer Ahmet O steekt ten einde raad zijn eigen café in brand, daarna de eigen auto en gijzelt vervolgens gedurende enkele uren onder bedreiging met een vuurwapen een wethouder en vier ambtenaren in het stadhuis. Is de ondernemer gemangeld door ambtenaren die vergunningen maar niet verstrekten? Werd Ahmet tot wanhoop gedreven door corruptie en vriendjespolitiek? Het werd geopperd. Er liep echter ook een Bibob-procedure, en dat gebeurt meestal niet zonder reden. Dan is er sprake van een integriteitsprobleem of verdenking van criminaliteit. Maar de gemeente krijgt toch veel kritiek ('bagger') over zich heen. De wethouder komt vrij en krijgt politiebewaking. En de burgemeester, die doet wat veel burgemeesters dan moeten doen. Hij staat de pers te woord en verschijnt bij Pauw & Witteman. De burgemeester kan niet alle straten schoonvegen. Het beeld blijft bestaan dat de gemeente de zaken niet voldoende 'op orde' heeft. Een klachtencascade volgt.

Uit een nadere analyse blijkt dat er sprake was van een gebrekkige dossiervorming; het niet goed doordacht beginnen aan een traject; onduidelijkheid rond bestemmingsplannen; het niet kunnen en willen toegeven van fouten; juridisering in de omgang met een 'lastige' burger in plaats van bemiddeling; geen openheid van zaken geven en zich verschuilen achter geheimhouding; gemeenteraadsleden die hier weinig brood van konden bakken. Mirjam Pool beschrijft het allemaal.<sup>42</sup> Veel blijkt overeen te komen met het beeld van een gehorizontaliseerde samenleving in een nog steeds – blijkens deze casus – te verticaal en daarmee hiërarchisch opererend bestuur. Het gemeentebestuur slaagt er niet in het gezag te redden.

Heeft Almelo de 'Code voor goed openbaar bestuur' geschonden? Laten we zien wat de code inhoudt. De 'Code voor goed openbaar bestuur' omvat:

- a) rechtstatelijk, democratisch en slagvaardig politiek bestuur;
- b) open, transparant en integer bestuur;
- c) behoorlijke contacten met burgers, dialogische gerichtheid en responsief bestuur;

<sup>41</sup> Code vastgesteld door het kabinet-Balkenende IV (Ter Horst/Bijleveld). Zie ook Werkgroep Publieke Verantwoording, *Vertrouwen in verantwoording*, aug. 2008.

<sup>42</sup> Pool, M., *Procedures en pistolen – Over een gijzeling, de overheid en het publiek*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2013. Ook Donkerlo, J., Hoe het in Almelo zover kon komen, in: *VNG Magazine*, 21 juni 2013, p. 27.

- d) doel- en resultaatgericht, effectief en doelmatig bestuur;
- e) legitiem bestuur;
- f) proportioneel bestuur;
- g) gerichtheid op evalueren, handhaving en verantwoording;
- h) lerend en zelfreinigend vermogen.

Zich oriënteren op de code-eisen en zoveel mogelijk eraan voldoen is zeer belangrijk en impliceert dat het *vertrouwen* van burgers in het openbaar bestuur toeneemt. Hert lijkt erop dat het in Almelo niet goed is gegaan op het vlak van beginsel c 'behoorlijke contacten met burgers, dialogische gerichtheid en responsief bestuur'.



Een belangrijk onderdeel van de code betreft democratisch en legitiem bestuur. Democratisch bestuur verwijst naar tal van aspecten zoals de vraag naar de kwaliteit van gemeenteraden en de interactie met het college van b&w. Een aspect betreft dat raadsleden behoefte blijken te hebben aan zicht op hoe ze aan kaderstelling kunnen doen. In de afgelopen jaren vond tal van experimenten op dit vlak plaats, zoals de opstelling van een 'long list' van projecten en thema's waar de raad bij betrokken wilde worden en het uitzeven van een short list (Eindhoven). Roermond zocht het recent in een 'goede procedure'.

Een ander aspect betreft de vraag of er aanvullende mechanismen zijn ten opzichte van de representatieve democratie. Referenda namen evenwel geen vlucht.

Op dit vlak is ook een legitimizeitsmonitor ontwikkeld.<sup>43</sup>

Een ander criterium is evalueren en leren. Een voorbeeld van het nut hiervan.

De gemeente Amsterdam startte in 2008 het KBA, *de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs*. Het idee was om het te *grote aantal zwakke basisscholen* in Amsterdam terug te brengen door via herhaalde lesobservaties de kwaliteit van de leraren te evalueren en te stimuleren. Dat KBA werd het troetelkindje van wethouder Asscher. Vanaf 2012 is dit beleid voortgezet door wethouder Hilhorst. Wat bleek? Dat het aantal zwakke basisscholen ook terugliep van 44 naar 4. Direct werd gesproken over succesvol beleid. Het succes werd ook gevierd.

Een gemeentebestuur kan wel de kwaliteit van basisscholen proberen te bevorderen maar stuit toch op grenzen omdat gemeenteambtenaren niet de lesinhoud bepalen. Via selectieve observaties van leerkrachten scholen 'scherp' houden, impliceert dat maar ingespeeld kan worden op enkele variabelen die de kwaliteit van een school bepalen. Maar de observaties hebben wel een uitzaai-effect. Ze werken door op alle leerkrachten en de managers. Het KBA is dus eigenlijk een beperkte interventie met een spreidingseffect en dus uit kosten-batenperspectief interessant.

Is dit beleid daadwerkelijk een succes geweest? Het aanvankelijk geclaimde succes verbleekte een beetje toen in 2014 een studie van het Centraal Planbureau (CPB) naar buiten kwam.<sup>44</sup> De Cito-scores van tal van scholen blijken in Amsterdam slechter dan van *vergelijkbare* scholen buiten Amsterdam.

<sup>43</sup> Hendriks, F. e.a., *Legitimizeitsmonitor democratisch bestuur*, Min. van BZK, Den Haag, aug. 2011.

<sup>44</sup> Elk, R. van, en S. Kok, *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement – Results of the first four years*, CPB, Den Haag, 2014 (CPB Discussion Paper 264).

De koppen in de kranten luidden na het bekend worden van deze en andere uitkomsten dan ook geheel anders dan de aanvankelijke succesuiting: 'Aanpak zwakke scholen was "nadelig"' (NRC 010214); 'CPB: aanpak onderwijs A'dam pakt negatief uit' (Volkskrant, 010214). Het plan zou volgens het CPB vertragende effecten gehad hebben op de ontwikkeling van de toetsresultaten. Het succes verbleekte een beetje, aldus de berichten.

Wethouder Pieter Hilhorst greep, gevraagd naar commentaar, naar een bekend 'wapen': kritiek op het onderzoek. Hij hield vast aan het succes en betoogde dat het CPB een te smalle graadmeter voor resultaten had gebruikt. Er waren veel rijkere oordelen mogelijk over de kwaliteit van scholen dan alleen de Cito-scores. En die rijkere graadmeters, daar houdt de inspectie rekening mee. Kortom, exit CPB. Het CPB kreeg het verwijt heel precies naar iets kleins gekeken te hebben, alleen naar Cito-scores.

Wat blijkt als je het beleid over een langere periode bekijkt? Dan blijkt het ineens begrijpelijk dat het CPB in 2014 de Cito-toetsen bekeek. Sinds 1996 is het gemeentelijk onderwijsbeleid in Amsterdam namelijk expliciet georiënteerd op het verbeteren van de leerprestaties, zoals gemeten met de Cito-eindtoets. Na de introductie van dit beleid zijn de prestaties van leerlingen in Amsterdam ook verbeterd in vergelijking met de leerlingprestaties in de rest van Nederland. Dus Amsterdam werkt zelf met Cito-scores. Hoe die vooruitgang te verklaren? 'Veel oefenen op de Cito-eindtoets is een mogelijke verklaring voor de winst in Amsterdam.' Het gunstige toetseffect enkel toeschrijven aan dergelijk strategisch gedrag is een vlieger die volgens de onderzoekers echter niet opgaat.<sup>45</sup> Het beleid heeft wel degelijk geleid tot verbetering in de scores. Maar dat was maart 2010. De stap zettend naar 2014: het onderzoek naar KBA van na 2008 impliceert dat de CPB-onderzoekers gekeken hebben naar de graadmeters waarmee Amsterdam zelf werkte: Cito-scores.

Deze casus bevat nog meer lessen:

- a) bemoeienis van een gemeentebestuur met basisscholen is mogelijk, dat blijkt; blijkbaar bezat en bezit de gemeente Amsterdam voldoende financiële middelen om beleid richting basisscholen als nieuw beleid op poten te zetten en accepteren schoolbesturen en leerkrachten de visitaties; de gemeenteraad heeft het KBA goedgekeurd;
- b) beleidsevaluatie van de KBA komt in 2014 laat omdat effecten niet direct zichtbaar zijn maar voorafgaand aan de evaluatie – in 2011, 2012 - is succes al geclaimd;
- c) beleidsevaluatie is nuttig maar kan tot strijd leiden over de te kiezen graadmeters en de mate van succes; probeer altijd vóór de start van een evaluatie overeenstemming te bereiken met de opdrachtgever over de graadmeters;
- d) bij beleidsevaluatie ontstaat de neiging om kleine verbeteringen (bij voorbeeld op Cito-toetsen) als grote sprongen voorwaarts te zien en de kosten van het beleid niet tegen die kleine verbeteringen af te zetten (zowel politici als ambtenaren hebben soms baat bij succesclaims);
- e) als een 'before-after'- metingsmodel van evaluatie met een experimentele groep en controlegroep was gekozen, waren de uitkomsten wellicht zuiverder toe te rekenen geweest aan de KBA.

## 6. De toekomstige gemeente is een eerste overheid.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Chorny, V. & D. Webbink, *The effect of accountability policies in primary education in Amsterdam*, CPB, Den Haag, jan. 2014.

<sup>46</sup> VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007 (commissie-Van Aartsen).

De Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber zegt dat het staten niet lukt om de grote wereldproblemen zoals klimaatverandering aan te pakken. We moeten het hebben van de steden, meent hij. Steden zijn de democratische pijlers in een globaliserende wereld.<sup>47</sup> Voor steden wil ik gemeenten lezen. Gemeenten moeten niet gezien worden als een 'lage of lagere overheid' maar als een *eerste* overheid, waar zich de glocalisering voltrekt. De gemeente is immers de plaats waar mensen wonen, winkelen, fitness bedrijven en kinderen naar school gaan, waar ondernemers hun bedrijf hebben en starters beginnen, waar werklozen een baan zoeken, waar ouderen en zieken zorg krijgen en kinderen, waar de kerk staat, waar burgers lid zijn van een fanfare of toneelvereniging, waar evenementen plaats vinden. Maar waar vandaan burgers ook de blik richten op de wijde wereld.

Voor gemeentebesturen is het onmogelijk om de oren gesloten te houden voor de verrassingen die het leven biedt. De gemeente is een uitkijkpost van de overheid maar ook een deur om bij de overheid binnen te treden. Waarlijk een eerste overheid. En als het probleemoplossend vermogen van de rijksoverheid verstek laat gaan, wordt toch gekeken naar de gemeente. De rol van de gemeente als eerste overheid wordt nog versterkt door de decentralisatie op het vlak van jeugd, zorg en werk. Het is de grootste decentralisatie uit de geschiedenis, een mega-operatie.

De moderne gemeente die een eerste overheid is, moet voor burgers open, bereikbaar en toegankelijk en zo nodig een bewegwijzering naar andere overheden bieden. De toegankelijkheid zal voor een aantal dienstverleningstaken steeds meer via ICT gekanaliseerd worden. Een gemeente zal dus een *e-government*-politiek voeren. Daar zitten verschillende kanten aan.

Een aspect is dat gemeentelijke diensten de goede dingen goed moeten doen via ICT. Neem Amsterdam. Hier zijn begin 2014 duizenden stadspassen, die kortingen geven op voorzieningen, bij de verkeerde mensen terecht gekomen. De pas of de bijbehorende bonnenboekjes kwamen terecht bij 11.155 mensen die daar gezien hun inkomen geen recht op hebben. Dat blijkt uit een brief die het gemeentebestuur begin februari 2014 naar de gemeenteraad stuurde. De fout zou afkomstig zijn van automatiseerder Capgemini.

Een ander aspect betreft de gemeentelijke website. Van alle Nederlanders van boven 15 jaar heeft in 2011 ruim de helft een gemeentelijke website bezocht. Almere is een gemeente die met de website scoort goed. De websites van Almere, Den Haag en Rotterdam horen bij een vergelijking van de vijftig grootste gemeenten in 2012 bij de besten. Roosendaal eindigt hoog met de conversieratio van 44 procent; dat is het getal dat aangeeft hoeveel mensen de website bezoeken en dan ook snel de weg naar het digitale loket weten te vinden. Wat kan dat verder betekenen?



Onder meer dat een gemeente de website doorontwikkelt. De gemeente Tilburg heeft dat gedaan. De website was teveel een archiefkast geworden, waarin alles een plek vond, ook als in een jaar tijd

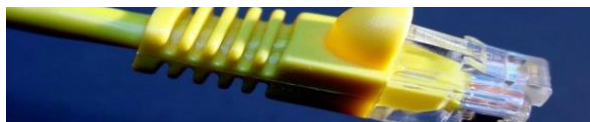
<sup>47</sup> Interview met Benjamin Barber 'Stad wordt belangrijker dan staat, in: *De Volkskrant*, 20 dec. 2012.

slechts drie burgers naar iets vroegen. Deze gemeente heeft het aantal pagina's op haar website begin 2014 met 90 procent verlaagd, van 2500 naar 200 pagina's, vanuit de gedachte dat dit handiger en prettiger is voor burgers. Daarmee kan het grootste deel van de burgers in een keer geholpen worden. Veel bezoekers zoeken gewoon eenvoudige en enkelvoudige dienstverlening, zoals het aanvragen van een nieuw paspoort, het melden van een verhuizing, het informeren naar openingstijden van het zwembad. Sommige informatie kon ook bondiger, zoals hoe je van asbest af kon komen. Hoe de reconstructie van de website in zijn werk ging? Door alles van de oude site weg te halen en gewoon opnieuw te beginnen. Het kaal maken van een site bleek goed te kunnen. Was Tilburg de voorloper? Nee, Tilburg bleek gekeken te hebben naar de veel kleinere gemeente Best.

Zijn er lessen te trekken uit deze casus en andere gevallen?

- a. Een eerste les houdt in dat de toekomstige gemeente met de eigen website moet focussen op de belangrijkste informatietaken. Veel burgers zoeken alleen basale informatie. Voor andere, complexere verzoeken staan andere wegen open.
- b. Ten tweede les: ontwerpers van een gemeentelijke website moeten denken vanuit burgers. Wat willen die echt weten? Een alerte gemeente houdt bij wat burgers zoeken op internet. Daardoor krijgt ze meer informatie over behoeften.
- c. Ten derde: niet overal gaat het als in Tilburg. Achter Amsterdam.nl zitten volgens informatie uit 2012 200.000 pagina's. Sommige burgers die Amsterdam bezoeken, hebben geen interesse voor het digitale loket maar willen Koninginnedag bezoeken. Een grote, toeristisch interessante stad heeft dus met specifieke publieken te maken. De ene gemeente is dus de andere niet.
- d. Ten vierde: vanuit het perspectief van *e-government* is het goed te beseffen dat een digitaal loket een fysiek loket kan ontlasten.
- e. Veel grote steden halen wat het bezoek van het digitale loket betreft opmerkelijk lage scores. Dat komt doordat veel steden een multiculturele samenstelling en de aanwezigheid van veel laagopgeleiden kennen. Dat maakt uit voor het de weg weten te vinden op het internet.

De toekomstige gemeente moet dus als eerste overheid open en toegankelijk zijn. De commissie-Van Aartsen kwam in 2007 met een rapport over de gemeente als eerste overheid. Zij pleitte om genoemde redenen voor een voortbestaan van de autonomie van gemeenten in de Grondwet en een wenselijke verankering van het *lokaliteitsbeginsel* in de Grondwet: '*decentraal wat kan, centraal wat moet*'. De commissie bepleitte ook een kanteling van de inkomsten van gemeenten. Gemeenten krijgen veel inkomsten uit het Gemeentefonds. Er zou voor gemeenten meer ruimte moeten komen om zelf inkomsten te verwerven. Kwam er iets van terecht? Van deze voorstellen is niet veel terecht gekomen maar het denken over de gemeente als eerste overheid bleef wel actueel. De geest van het rapport heeft postgevat, zes jaar na het uitkomen van het rapport van zijn commissie.<sup>48</sup>



---

<sup>48</sup> Aartsen, J. van, De eerste overheid, zes jaar later, in: Vereniging van Griffiers, *Kan het goedkoper? – Jaarboek 2013*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2013, pp. 14-22.

De commissie-Jorritsma<sup>49</sup> wees eerder, rond 2005, ook al op gemeenten als eerste overheid. Die commissie stelt dat gemeenten de poort zijn naar de publieke dienstverlening (front office-back office), dat gemeenten zich zelf moeten normeren ten aanzien van de dienstverlening (b.v. een kwaliteitshandvest opstellen), dat gemeenten er verstandig aan doen op meer vlakken samen op te trekken in 'shared services'-constructies en ketens van publieke en private partners. Dat zou de route zijn naar de toekomstige gemeente in 2015, aldus Jorritsma c.s. .

In het Jaarbericht 2013 van de Denktank van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kiest de commissie -Van Gijzel overigens voor de slogan: *Van eerste overheid naar eerste burger*.<sup>50</sup> De commissie stelt in het persbericht:

'Burgers, ondernemers, zorginstellingen, woningcorporaties en vele andere organisaties nemen steeds vaker zelf het initiatief om zaken te regelen die voorheen altijd door de gemeente werden gedaan. De publieke zaak is daarmee niet langer het monopolie van de overheid, maar steeds meer een zaak van de samenleving zelf.'

Verder:

'Gemeenten moeten een nieuwe rol aannemen. Inspelen op en aansluiten bij maatschappelijke initiatieven moet voor gemeenten een kernkwaliteit worden.'

De Denktank onderzocht de drijfveren van initiatiefnemers, de drempels die zij tegenkwamen in de ontwikkeling van hun initiatieven en de betekenis van maatschappelijke initiatieven voor gemeenten. 'Misschien is wel de belangrijkste ontdekking die we hebben gedaan dat wij als overheid al lang niet meer altijd als eerste aan zet zijn', aldus burgemeester Van Gijzel.

'En als we het wel zijn, kunnen we dat soms maar beter laten. Best een schokkende ontdekking, want we bedoelen het zo goed, wij bestuurders, raadsleden en ambtenaren.' Gemeenten moeten dus veranderen. Klassieke reacties als 'dit past niet in het beleid' of 'dit krijgen we nooit door de raad' passen daar niet in. Van Gijzel: 'Gemeenten moeten al die mensen achter maatschappelijke initiatieven de hand reiken, zodat initiatieven ruimte krijgen om te ontstaan en te bloeien.'

De commissie geeft ook enkele tips. We citeren:

- a. Kies een nieuwe rolopvatting die past bij de nieuwe maatschappelijke realiteit;
- b. Ontwikkel een ruimere definitie van de 'publieke zaak' die aansluit bij de dynamiek van maatschappelijke initiatieven;
- c. Geef blijk van erkenning en waardering in contacten met mensen die zich inzetten voor een maatschappelijk initiatief;
- d. Stel hoge eisen aan het optreden van de gemeente, want de gemeente heeft veel invloed;
- e. Benut maatschappelijke initiatieven als experimenten voor beleid;
- f. Hou rekening met de specifieke uitdagingen die zich per fase van een initiatief aandienen;
- g. Grijp de kansen die voortvloeien uit maatschappelijke initiatieven ten volle aan. (Einde citaat)

De praktijkvoorbeelden uit het jaarbericht zijn allemaal opgenomen in de 'Databank praktijkvoorbeelden' van de VNG.

---

<sup>49</sup> Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie-Jorritsma), *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten - Visie 2015*, VNG, Den Haag, juni 2005.

<sup>50</sup> Denktank VNG (commissie-Van Gijzel), *Van eerste overheid naar eerste burger – Jaarbericht 2013*, VNG, Den Haag, jan. 2014.

De interpretatie van het rapport van de Denktank is dat de denktank een kleinere overheid voor ogen heeft. De publieke taak wordt steeds meer een taak van de samenleving. Daar staat tegenover dat gemeenten heel veel blijven doen in medebewind. Ze blijven veel rijksbeleid uitvoeren en krijgen er nieuwe taken bij. Wat zal de burger tussen 2013 en 2020 van de gemeente merken: zowel de beweging dat het aan de samenleving is als de beweging dat de gemeente financieel beperkt is. Maar dat gemeenten feitelijk in aantal medewerkers en budget kleiner worden? Dat acht ik nagenoeg uitgesloten.

## **7. De toekomstige gemeente is een strategische en ambitieuze overheid.<sup>51</sup>**

Een toekomstig gemeentebestuur kan dan wel rekening houden met grenzen van bestuur en met het fenomeen van de participatiesamenleving waarin voorzien is dat burgers zelf taken oppakken, het is geen molenvereniging die slechts conserveert. Een gemeentebestuur van de toekomstige gemeente is een probleemgericht bestuur met ambities, een bestuur dat ook investeert. Voor de korte termijn zijn opgaven en ambities neergeslagen in een coalitieakkoord, in een begroting en in gemeentelijke plannen. Maar voor de langere termijn is denken in termen van scenario's nuttig.

Toekomstverkenningen zijn doorgaans geen voorspellingen maar ze zijn juist –paradoxaal - geschikt voor besluiten over heden en morgen.<sup>52</sup>

Wie rekening houdt met bevolkingsgroei en woningbouw houdt vandaag en morgen plekken vrij voor een eventuele ontwikkeling in de toekomst die je nu nog niet kent. Dat is nog een van de meer eenvoudige kwesties. Elders wordt betoogt dat het niet de lineaire ontwikkelingen zijn die gemeenten moeten bezig houden, zoals geboorte- en sterftcijfers en migratiecijfers, maar zeker ook de non-lineaire, zoals die van verduurzaming, haperingen in de stroomvoorziening en andere ontwikkelingen in de *'risk society'*, dramademocratie, improvisatiemaatschappij of andere typering die men wil gebruiken.<sup>53</sup> Ik ga nader in op deze ontwikkelingen en bepleit strategische beleidsvorming.

Het gemeentebestuur heeft naast dienstverlening (veelal uitvoering van rijksbeleid in de vorm van mechanisch medebewind) maatschappelijke opgaven en ambities op lokaal en regionaal vlak. Deze opgaven zijn er in twee soorten: opgaven in medebewind en autonoom gekozen opgaven. De vele opgaven en vroege signalen van wat zich aandient als overheidsrelevante ontwikkelingen, dwingen het dagelijks bestuur tot een hoofdcoers op langere termijn waarin de medebewinds- en autonome opgaven zijn verwerkt. Het bestuur weegt af, stelt prioriteiten en werkt die hoofdcoers voor de langere termijn uit in tactisch en operationeel beleid (projecten). Geen bestuur zonder strategie.<sup>54</sup>

Een strategisch beleid impliceert het specifieke bovenop het generieke. Dat betekent dat bovenop dat gene dat de wetgever en rijksoverheid al eist of wenselijk vindt aan uit te voeren beleid – om en nabij 70 procent van alle taken omvattend - het gemeentebestuur een eigen profiel kiest. Twee strategische richtingen zijn dan denkbaar: een locus- of een focusstrategie. Ze komen kort aan bod.

Een *locusstrategie* houdt in dat een gemeente bij voorbeeld sportstad wil zijn of onderwijsstad of een gemeente voor 'leisure' op niveau. Wie een keuze maakt voor het zijn van sportstad zal de afdeling

---

<sup>51</sup> Bekende eis in bestuurskrachtonderzoek.

<sup>52</sup> Veld, R. in 't, *Transgovernance – Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*, Tilburg, 7 feb. 2014.

<sup>53</sup> Zie Boutellier, H., *De improvisatiemaatschappij*, Boom Lemma, Den Haag, 2011.

<sup>54</sup> Zie het werk van Henri Mintzberg.

sport stevig in de verf zetten en een sportbeleid expliciteren, wellicht gericht op het binnenhalen van sportcentra, trainingsfaciliteiten, dopingexperts, opleidingscentra voor sporters.

Een *focusstrategie* betekent niet insteken op een domein maar op een perspectief, een invalshoek. Zo een gemeente wil bij voorbeeld klantgericht zijn. Dan is het de klantgerichtheid die de hele organisatie doordeesemt. Dan gaat het wellicht om de oprichting van een kantencontactcentrum (KCC) en andere uitwerkingen.

Voor veel vraagstukken en handelingsopties zal het gemeentebestuur geen 'Alleingang' kunnen plegen maar partners nodig hebben (in het kader van netwerkmanagement). Die zullen betrokken zijn bij het formuleren en later realiseren van de koers. Geen koers zonder betrokkenheid van delen van de samenleving bij de uitvoering van een aantal opgaven. Hier komt ook de '*civil society*' in beeld. Een voorbeeld. Een beleid voor een binnenstad vergt vroege betrokkenheid, medewerking en uitwerking door daar gevestigde winkeliers, cafébazen en andere betrokkenen. Het is voor een gemeente voordelig (effectief en doelmatig) als maatschappelijke actoren en private organisaties ('het bedrijfsleven') zelf mee richting geven aan ontwikkelingen die het gemeentebestuur wenselijk vindt. In een meer horizontale sturingsconceptie is interactie met maatschappelijke actoren vanzelfsprekend.

Analyses van bestuurskrachtmetingen uit het hele land laten zien dat de aanwezigheid van een strategisch beleid vaak als eis gesteld wordt aan gemeentebesturen en dus onderdeel is van het beoordelingskader van een visitatiecommissie. Maar ook blijken drie uitkomsten: dat een strategisch beleid vaak afwezig is, of zodanig vaag dat lippendienst aan alles bewezen wordt, of een strategisch beleid wel bestaat maar niet is uitgewerkt. Een strategisch beleid formuleren impliceert dat niet volstaan wordt met een onsamenhangend coalitieakkoord dat constituerend is voor een nieuwe coalitie na gemeenteraadsverkiezingen.

Een strategische oriëntatie is ook van belang bij de doordenking van ontwikkelingen in bepaalde sectoren. Neem de binnensteden anno 2014. De markt gaat de toenemende winkelleegstand niet oplossen. Dat tonen drie rapporten aan. Het gemeentebestuur moet daarom in actie komen. In de winkelcentra van gemeenten als Echt, Schiedam, Geleen en het Oude Noorden in Rotterdam staat bijna een op de vijf winkels begin 2014 leeg. Ook in recent ontwikkelde hoofdwinkelgebieden is structurele leegstand aangetroffen.<sup>55</sup> Brancheorganisatie InRetail deed een oproep om een actieprogramma winkelgebied 2020 te ontwikkelen. Het nieuwe winkelen moet er volgens geconsulteerde experts in 2020 uitzien als beleving. In een straat moeten consumenten spullen kunnen kopen waar cafés in winkels zitten en speciaalzaken hun klanten een 'community' bieden. Waar je na het winkelbezoek een museum binnen kunt lopen, een evenement bezoeken en kunt eten. Detailhandel Nederland presenteerde in een rapport de oproep aan winkeliers om de samenwerking te zoeken met andere private partijen.<sup>56</sup> De representant van de vastgoedsector in de winkelbranche, de Nederlandse Raad van winkelcentra (NRW), roerde zich ook met een rapport.<sup>57</sup>

De boodschap die branchebreed uit deze rapporten klinkt, is duidelijk; het is tijd voor actie. De vijftieng beste steden, waaronder de vier grote steden, gaan het wel redden maar in de andere gemeenten zal een op de vijf winkels moeten verdwijnen. Wat de gemeentebesturen volgens de drie

---

<sup>55</sup> Zie het rapport van InRetail, *De nieuwe winkelstraat*, 2014.

<sup>56</sup> Detailhandel Nederland, *Winkelgebied van de toekomst*, 2014.

<sup>57</sup> Nederlandse Raad van Winkelcentra, *De noodzaak van structurele vernieuwing van de winkelstructuur*, 2014.



rapporten moeten doen, is een visie formuleren en afspraken maken binnen de regio. Daarbij is een oriëntatie mogelijk op vijf thema's voor 'het nieuwe winkelen':

- Surprise & Shop: een binnenstad die weet te verrassen door bijzondere winkels, horeca, cultuur en evenementen;
- Travel & Shop: locaties nabij stations en afritten van snelwegen voor consumenten die snel een boodschap doen;
- Story & Shop: plekken die zijn opgebouwd rond een thema, zoals factory outlets, woonboulevards, meubelboulevards, musea, attracties;
- Work & Shop: mogelijkheden om te winkelen nabij werkplekken, zoals een universiteitscampus, een ziekenhuis of kantoorlocatie;
- Service & Shop: winkelcentra in de wijk; service dicht bij huis voor dagelijkse boodschappen.

Winkelcentra in de periferie zijn ongewenst volgens de NRW. Dus geen winkelcentra nabij voetbalstadions. Volgens deze rapporten is het zeer ongewenst dat gemeenten doorgaan met elkaar beconcurreren op winkelmeters. Samenwerking tussen gemeentebesturen is gewenst. Kan er te makkelijk gedacht worden over de kwaliteit van de winkelcentra? Den Haag werd in 2013 met Venlo uitgeroepen tot beste binnenstad maar tot zelfgenoegzaamheid mag dit niet leiden. Het centrum van de gemeente Venlo kende ook in 2014 een gebied (De Parade) met teveel winkelleegstand en te hoge huren per vierkante meter. De gemeente Den Haag heeft dan een ander probleem. Deze gemeente kent zeventig winkelgebieden. Volgens de detailhandelsmonitor zijn er dat teveel.

Denken in termen van strategisch beleid en ambities is dus heel concreet.

### **8. De toekomstige gemeente is een veerkrachtige en adaptieve overheid.<sup>58</sup>**

Wetgeving, gemeentelijke taken en opgaven zijn en blijven in de tijd doorgaans niet gelijk.<sup>59</sup> Ook gemeenten moeten zich intern en in beleidsopzicht aanpassen. De meest gangbare beleidsdynamiek is niet beleidsinnovatie (een nieuw terrein betreden) of integrale terminatie, maar beleidsopvolging ('policy succession'). Daartoe behoort 'het vervangen van oude schoenen door nieuwe schoenen' ('replacing') maar er kan ook sprake zijn van uitsplitsing van beleid ('policy split') of samenvoeging van beleidsgebieden tot een beleid ('policy integration'). Het milieubeleid is een voorbeeld van een terrein waar aanvankelijk vooral sprake was van beleid op het vlak van lucht, geluid, water en bodem maar waarbinnen in de loop der tijd steeds meer uitsplitsing is ontstaan maar ook re-integratie door de komst van de Wet milieubeheer.

Er bestaat volop beleidsdynamiek, ook in de vorm van beleidsaccumulatie (stapeling van beleid). Het kan en zal nodig zijn de rommelzolder van gemeenten van tijd tot tijd op te ruimen en dus te komen tot het geheel of gedeeltelijk beëindigen van beleid, bij voorbeeld om zo budget vrij te maken voor ander beleid. Horizonbepalingen (lees: eindtermijnen) opnemen in beleidsvoorstellen is daarbij een hulpmiddel. Die horizonformule (in de V.S. sunset-formule genoemd) toepassen, betekent dat beleid na enkele jaren stopt tenzij het bestuur besluit tot verlenging van beleid of aanpassing.

---

<sup>58</sup> Veerkracht als eis bij: Hendriks, F. en G. Drosterij, Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 6-18. Toonen c.s.(1998: 119) spreken ook over veerkracht en over 'de flexibele organisatie' en 'de lenige organisatie'.

<sup>59</sup> Zie Tjalma-Den Oudsten, H. e.a., *Verkregen en verdwenen taken van gemeenten, 1980-2006*, Den Haag, 2007; Boogers, M. e.a., *Decentralisatie als opgave*, UvT, Tilburg, 2008.

Andere dynamiek komt ook voor. Gemeenten hebben te maken met verandering in interne werkwijzen, onder meer als gevolg van ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. ICT werkt in op het werktempo, het kwaliteitsniveau van de arbeid, de samenwerking met en dienstverlening aan burgers. Uiteraard zorgen ook crises voor 'zwaar weer' in huis. De gemeente Haren is een voorbeeld van een gemeente waarbij de steeds verder toenemende ambities vanuit de bevolking en raad zorgen voor het nagenoeg vastlopen van het gemeentelijk apparaat.<sup>60</sup> De ambtelijke top en b&w stonden in 2013 voor de vraag: of de ambities aanzienlijk terugschroeven of samenwerken via een ambtelijke fusie of opgaan in een andere gemeente. Haren leunde voor tal van opgaven al op de gemeente Groningen.

Decentralisatie van taken en budgetten van het Rijk naar gemeenten impliceert ook verandering. Taken op het gebied van het sociaal domein (jeugd, zorg, werk) worden belangrijker.



Decentralisatie van taken vereist daarom toekomstgerichtheid, kunnen omgaan met beleidsdynamiek en aanpassend vermogen.<sup>61</sup> Beleidsdynamiek moet ook weer niet doorslaan in voortdurende verandering.

## 9. De toekomstige gemeente heeft te maken met management van het onverwachte.

Een gemeente moet niet alleen opereren onder reguliere omstandigheden maar ook onder wisselende en risicovolle omstandigheden op het gebied van openbare orde en veiligheid. En heeft van doen met een breed spectrum aan crisisdreiging, incidenten en andere ontwikkelingen.<sup>62</sup> De werkelijkheid volgt daarbij doorgaans geen draaiboek.

Bestuurlijk management is steeds *vaker* management van het onverwachte. Een organisatie en een bestuur moeten daarop zoveel mogelijk door training ingesteld zijn. Daarbij geldt de waarschuwing: wat je zelden doet, doe je zelden (direct) goed. Toeval en pech kunnen een rol spelen.



Voor bestuurders speelt zeker ook het vereiste van goed kunnen omgaan met media en zich instellen op medialogica en de betekenis van sociale media. Dat leren analyses van crises, als de cafébrand in Volendam, de brand bij ChemiePack in Moerdijk en de Facebook-rellen in Haren. We geven enige toelichting op twee kwesties: de asbestzaak in Utrecht en de Facebook-rellen. Het gaat om twee missers op het gebied van communicatie. Eerst de asbestflats.

<sup>60</sup> Mondelinge informatie van burgemeester Bats, wethouders en gemeentesecretaris.

<sup>61</sup> Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (Commissie d'Hondt, *Vertrouwen en verantwoord* – Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht, 4 juni 2008.

<sup>62</sup> Dit criterium komt niet voor bij Toonen c.s. (1998: 119). Zie Korsten, A., *Orde en veiligheid in het publieke domein*, Heerlen, sept. 2009; Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers, bestuur en veiligheid – Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*, jan. 2011; Boutellier, H. en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Boom, Den Haag, 2008. Ook Rob, *Veiligheid en vertrouwen*, Den Haag, jan. 2011.

Heeft een gemeente tijdens een 'crisis' eenmaal het vertrouwen van de bevolking verloren dan kan zelfs goed nieuws zich tegen de boodschapper keren. Dat bleek in de Utrechtse asbestzaak.<sup>63</sup> Wat was het geval? De gemeente Utrecht kon in de zomermaanden van 2012 de 300 geëvacueerde bewoners van de 'asbestflats' van woningcorporatie Mitros melden dat de kans dat de bewoners werkelijk kanker zouden krijgen niet groter was dan 1 op 7.3 miljard. Zeg maar nihil tot buitengewoon klein. Het milieu-instituut RIVM meldde dan ook dat nader medisch onderzoek van bewoners niet meer nodig was. Dat klonk geruststellend maar het pakte anders uit. De flatbewoners wilden de boodschap niet voor waar aannemen. Hoe was de boodschap immers te rijmen met de zwaar aangezette evacuatie, met de ME en mannen in witte pakken? Daar kwam nog iets bij. Tijdens een persconferentie bleek dat deskundigen er met de berekening van de kans dat de bewoners kanker zouden krijgen van het inademen van asbest onderling niet helemaal uitkwamen. Dat wekte bij bewoners de indruk dat er maar wat cijfers bij elkaar verzameld waren. Het wantrouwen nam daardoor niet af maar juist toe. Elke tegenstrijdigheid in de communicatie slaat dus negatief terug op de gemeente. Voor het gemeentebestuur was het nog wel begrijpelijk om aan te geven dat het risico meevalt en tegelijk te verklaren dat de geëvacueerde bewoners nog niet naar huis mogen. Maar voor bewoners is het een niet met het ander te rijmen.

Hier was een vergissing gemaakt. Welke? Dat de gemeente meende te moeten doen aan crisiscommunicatie terwijl het eigenlijk ging om risicocommunicatie.<sup>64</sup> In de asbestzaak draaide het om risicobeperking en dan is nodig dat bewoners vertrouwen hebben en houden in de gemeente. De gemeente had gegeven de lage risico's op gezondheidsschade excuses moeten maken voor de grootscheepse evacuatie. Conclusie: consistentie is in de communicatie belangrijk. En, voorkom inconsistenties.

Ook over die Facebook-rellen iets meer. Op 21 september 2012 vielen 30 gewonden bij de zgn. Facebook-rellen. De schade bedroeg meer dan 1 miljoen euro. Niet de feestgangers die op 21 september 2012 het Groningse villadorp Haren overspoelden, gedroegen zich abnormaal maar de gezagsdragers, aldus de analyse van de commissie-Cohen. Jongeren deden wat je van ze mag verwachten en niet goed te praten is, maar de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef van politie speelden daar niet goed op in. Ze maakte geen feest mogelijk maar zagen de kwestie als een ramp, aldus de commissie-Cohen. De burgemeester, officier en politie erkenden geen greep gehad te hebben op het feest. Niet nadat het was aangekondigd op Facebook, niet op de dag zelf. Ze erkenden dat volmondig.



<sup>63</sup> Jansen, G., H. Fernandes Mendes e.a., *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*, Utrecht, 4 dec. 2012.

<sup>64</sup> Zie Boer, R. de, *Verloren vertrouwen- Lessen uit de Utrechtse asbestzaak*, VeenMedia, Utrecht, 2012.

Er was geen plan van aanpak, heldere scenario's ontbraken, draaiboeken waren niet uitgewerkt en toen de sfeer op straat omsloeg werd te laat overgeschakeld op het 'worst case'-scenario. Vernietigender kunnen conclusies bijna niet zijn.<sup>65</sup> Burgemeester Rob Bats trad daarop nog voor het raadsdebat over de analyse zou plaatsvinden af. De burgemeester van Arnhem (Krikke) pakte het later, samen met de andere leden van 'de veiligheidsdriehoek', bij een vergelijkbare dreiging van 'een feestje' beter aan.

Het onverwachte kan ook optreden op andere terreinen dan aangekondigde feestjes. Wie weet dat het onverwachte meer in het algemeen in het bestuur een rol kan spelen, zorgt voor afstelling van een antenne op wat in onderstromen van de samenleving borrelt en gist. Zwakke signalen detecteren, heet dat. Dus voortekenen opsporen, is vereist. Zwakke signalen wijzen op latente verschijnselen, dus op kwesties, bewegingen die nog niet manifest zijn. Waarschuwingen voor aardgasbevingen in Groningen waren er uiteraard veel eerder dan dat ze tot heftige discussies leidden in 2012-2013. Tijdig waargenomen en als serieus geïnterpreteerd? Detectie is nog niet gelijk aan duiding van de ernst en aard en van een antwoord bedenken.



Zwakke signalen kunnen betrekking hebben op tal van verschijnselen, zoals dierziekten, voedselveiligheid, uit de hand lopen van evenementen, boosheid over het niet aanpakken van schrijnende zaken of fraude en corruptie.<sup>66</sup> Gemeentebestuurders en driehoeken van burgemeester, officier en politiechef gaan vaker tot *risico-analyses* over, mede om proportioneel verantwoord voorbereid te zijn. Als een overheid overgaat op veel preventie dreigt natuurlijk ook een schaduwkant: de preventiestaat.<sup>67</sup>

## 10. De toekomstige gemeente is regisseur in horizontale(re) verhoudingen.<sup>68</sup>

Een belangrijk criterium bij de verkiezing van burgemeesters tot burgemeester van het jaar blijkt niet alleen het om kunnen gaan met wisselende omstandigheden en emoties maar ook het tonen van 'daadkracht'. Algemeener gesteld: geen gemeentebestuur zonder daadkracht. Daadkracht tonen, lijkt eenvoudig in geval een gemeentebestuur bij een beleidskwestie over alle taken, bevoegdheden en middelen beschikt maar de werkelijkheid is complexer. Vaak is een gemeentebestuur afhankelijk van anderen.

<sup>65</sup> Meer bij Commissie 'project x' Haren (commissie-Cohen), *Er is geen feest*, deelrapport 1; *De weg naar Haren*, deelrapport 2; *Hoe Dionysos in Haren verscheen*, deelrapport 3; *Twee werelden – Hoofdrapport*, maart 2013.

<sup>66</sup> Meer in Korsten, A. en G. Leers, *inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005, tweede deel.

<sup>67</sup> Zie het proefschrift van Rik Peeters en publicaties van Boutellier.

<sup>68</sup> Span, K. e.a., De regiefunctie van gemeenten nader bekeken, in: *Bestuurskunde*, 2009, nr. 1, pp. 100; Commissie-Bovens, *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG, 2006. Eeten, M. van, en K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, C3100; Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, E2200.

‘Lokale daadkracht mobiliseren’, dat is de ondertitel van een beschouwing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *‘De gemeente als regisseur’* van november 2006. Bij regie gaat het veelal over het productief maken van lokale en regionale netwerken, waarin naast een gemeente andere actoren (‘partijen’) een rol vervullen. En dus gaat het er om daadkracht van meerdere actoren bij elkaar te brengen en te verenigen. Het gaat – in andere woorden – om *werkzame arrangementen* voor de aanpak van stedelijke en dorpsvraagstukken waarbij verschillende partijen op elkaar zijn betrokken.

Moet dit beter in de toekomst? Uit tal van rapporten van visitatiecommissies komt naar voren dat de gemeente meer werk moet maken van *cocreatie in netwerkverbanden*. Neem de commissie-Meydam die de Drechtsteden in 2010 visiteerde. Die stelt vast dat een doorontwikkeling nodig is: ‘Verkennen van mogelijke maatschappelijke coalities van partijen die mede invulling willen geven aan de strategische profilering en doorontwikkeling van de Drechtsteden’. Ook het uitbouwen van coalities wordt nodig gevonden.<sup>69</sup>

Is het zoeken van verbindingen urgent? Een gemeente is grondwettelijk gezien een autonome gemeente maar is voor bepaalde taken toch (enigszins) afhankelijk van partners in beleidsnetwerken die ook over taken, bevoegdheden en/of middelen beschikken en daarmee over rem- of zelfs vetomacht. Bij voorbeeld, het gemeentebestuur kan woningbouw plannen maar bouwt meestal niet zelf. Daarvoor heeft het bestuur projectontwikkelaars, woningcorporaties en andere opdrachtgevers nodig. Zie hier de afhankelijkheid. Hiërarchisch bestuur werkt *niet* in de context van beleidsnetwerken. Gemeentelijk beleid is hierin niet ‘uit te rollen’.



In dit soort situaties is het juist nodig rond mensen ambities, doelen en middelen slim te verbinden en niet te dicteren.<sup>70</sup> In dit verband wordt gesproken over cocreatie en ‘governance’ (netwerkbestuur).

Zijn er aanzetten in de praktijk te vinden van begrip hiervoor? Een wethouder van Roermond noemt het ‘elkaars krachten benutten en mogelijkheden gebruiken’. Een wethouder van Venlo met gebiedsontwikkeling in portefeuille had cocreatie verinnerlijkt. Hij was bestuurskundige en hanteerde als principe om eerst met het proces te beginnen en dus de ‘partijen’ bij elkaar te brengen die een relatie hebben met een onderwerp. Hij was daarover lyrisch. ‘Dat doet zoveel’, zegt hij. Dan komt er energie vrij en het proces genereert een eigen voortgang. Ik hoef het woord ‘draagvlak’ helemaal niet direct in de mond te nemen. Je hoeft als wethouder minder te duwen en te trekken. Hoe de juridische kant van de zaak zit (‘de procedure’), komt pas veel later. Hij ziet collega’s van andere gemeenten daarentegen wel eens de fout in gaan doordat ze juist direct formeel vanuit taken en bevoegdheden beginnen. Dan loopt het juist heel stroef, zegt hij. Niet doen dus, luidt zijn raad. Hoe hij bij die aanpak komt? Geleerd door bestuurskunde te studeren. ‘Ik had een goede leermeester’, is zijn antwoord.

<sup>69</sup> Commissie-Meydam, *Rapportage visitatiecommissie Drechtsteden*, 31 maart 2010, p. 26.

<sup>70</sup> Wesseling, H. en J. Koffijberg, Hoe arrangeren we onze omgang in het stedelijk domein?, in: *Bestuurskunde*, 2010, nr. 4, pp. 67-76.

Kunnen we nog enige aanwijzingen in de literatuur vinden die deze conclusie funderen? Paul Nutt onderzocht de kwaliteit van vierhonderd besluiten in en tussen organisaties. Als beslissingen slecht zijn of fout uitpakken ligt dat vaak, zo bleek, aan het vroegtijdig innemen van een standpunt om ideeën door te drukken. De beste praktijk is anders, namelijk het vroegtijdig betrekken van 'stakeholders' bij beleid.<sup>71</sup> Dat is geen truc om even draagvlak te organiseren. Die insteek is foutief. De kennis en de preferenties van de 'stakeholders' moeten tijdig ingebracht worden. De commissie-Elverding<sup>72</sup> die onderzocht hoe de besluitvorming over grote infrastructurele projecten kon worden versneld kwam tot dezelfde paradoxale conclusie. Je moet meer partijen er vroeg bij durven betrekken, wat schijnbaar vertraagt, maar het feitelijke effect is omgekeerd, dus juist versnelling. Bij een gebiedsgerichte benadering kan in een trechtervormige besluitvorming gewerkt worden naar een oplossingsrichting die breed steun geniet. Conclusie: de representatieve democratie kan dus niet zonder elementen van participatieve democratie.

Er is meer te zeggen. Er is succesvol ervaring opgedaan met besluitvorming voor de Greenport Bollenstreek, de inrichting van vliegbasis Aviolanda bij Woensdrecht en IJburg in Amsterdam. Terwijl de standpunten van betrokken partijen in eerste instantie ver uit elkaar lagen, is het toch gelukt om verder te komen. Door de taart evenwichtig te verdelen? Nee, door eerst de taart *groter* te maken, dus door de keuzeruimte te vergroten en vervolgens niet standpunten maar belangen te verbinden. Daardoor wordt voorkomen dat ieder zijn eigen gelijk probeert te halen of op een compromis dat niemand tevreden stelt.

Hoe meer partijen in een onderhandeling betrokken zijn, des te kleiner is de kans dat een oplossing vanuit posities of standpunten kan worden gevonden. De belangen moeten op tafel en als men zich vervolgens in elkaar verplaatst kan er een resultaat ontstaan dat voor iedereen waarde heeft. De *sinaasappelcase* wordt hier wel als voorbeeld gebruikt. Neem aan dat twee personen negen sinaasappels moeten verdelen. Het compromis kan dan zijn dat elk vier en een halve sinaasappel krijgt. Maar gaat men zich richten op consensus en laat men de belangen op tafel komen, dan ontstaat iets bijzonders. Dan blijkt dat de ene persoon sinaasappels wil om sap te maken. De ander wil gekonfijte schillen als garnering voor een taart. De uitkomst is *dan* dat elke persoon negen sinaasappels krijgt, althans met het deel dat hij vanuit zijn belang nodig heeft. Dat is de consensusbenadering die leidt tot win-win ('mutual gains approach').<sup>73</sup> Van hieruit gezien, is het begrijpelijk dat rond Schiphol vaak geroepen wordt dat alle partijen rond de tafel moeten plaatsnemen. De kunst is dan ook om hier de taart *groter* te maken en dus de keuzeruimte te vergroten en belangen op tafel te brengen. Dan kan het gevolg zijn van zoeken en denken dat er meer vliegtuigen kunnen landen terwijl de geluidsoverlast afneemt.

Voldoen gemeenten aan dit criterium van regie in netwerken en onderhandeling vanuit de 'mutual gains approach'? Weet een gemeente allianties aan te gaan? Gegevens over de fusiegemeente Súdwest-Fryslân (ruim 82.000 inw.) tonen in 2014 het volgende. Het vermogen tot cocreatie is 'nog een punt van zorg'.<sup>74</sup> En: 'De mate waarin de gemeente allianties weet aan te gaan, is een punt van aandacht.'

---

<sup>71</sup> Nutt, P., *Why decisions fail*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2002.

<sup>72</sup> Commissie-Elverding, *Actieplan sneller en beter*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, okt. 2008.

<sup>73</sup> Susskind, L. & P. Field, *Dealing with an Angry Public – The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, The Free Press, New York, 1996; Geurts, A., M. Otto en J. Geurts, Besluitvorming op basis van win-win, in: *Openbaar Bestuur*, februari 2014, nr. 2, pp. 7-11.

<sup>74</sup> Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UVT/PwC, febr.2014, p. 47.



Het lijkt voor de hand te liggen, dat gemeenten, dus ook Súdwest-Fryslân, in een participatiesamenleving meer inzetten op samenwerking met maatschappelijke partijen. De ambities en uitdagingen van de gemeente suggereren ook een dergelijke ontwikkeling. Het strategisch vermogen van de gemeente is toegenomen. Het gemeentebestuur 'zal wel verder moeten reflecteren op de noodzaak en wenselijkheid van samenwerking, en de consequenties die dergelijke samenwerking heeft voor de eigen beleidsruimte (en dus ook de beslissingsruimte van de raad)'.<sup>75</sup> Kortom, er is nog werk te verzetten alvorens bestuurders uit de toekomstige gemeenten goed kunnen omgaan met netwerkcontexten en gehorizontaliseerde verhoudingen.

### 11. De toekomstige gemeente is een goede samenwerkende overheid.<sup>76</sup>

Indien een gemeentebestuur prikkels wil krijgen om vooruitgang te boeken en 'de gemeente meer op de kaart te zetten' moet ze bij voorkeur andere prikkels kiezen dan concurrentie met buurgemeenten. Een mogelijkheid is een scherp strategisch beleid voor de langere termijn te formuleren. Een andere is de antenne richten op ontvangst van maatschappelijke signalen en een ontvankelijke houding aannemen ten opzichte van maatschappelijke preferenties.

De toekomstige gemeente vermijdt nodeloze en zinloze concurrentie met andere gemeentelijke overheden. Zeker indien sprake is van bevolkingskrimp tot 2035. In krimpregio's zijn gemeenten veel meer gebaat bij samenwerking op het vlak van woningbouw en renovatie omdat niemand (teveel) moet willen bouwen voor leegstand.<sup>77</sup>



Maar samenwerking is niet alleen in dit opzicht van belang. Als het goed gaat met de regionale werkgelegenheid, het van de grond komen van *start-ups* en met de arbeidsmarkt, gaat het ook goed met een individuele gemeente.<sup>78</sup> Ook vanuit Europees perspectief gezien zijn grote regio's van belang, niet individuele plaatsen.

<sup>75</sup> Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UvT/PwC, febr.2014, p. 51.

<sup>76</sup> Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2005; Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, Den Haag, 2009; Commissie-Nijpels, *De stille kracht – Over de noodzaak van stadsregio's*, VNG, 2009.

<sup>77</sup> Goedvolk, E. en A.Korsten, *Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering*, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 2, pp. 82-90; Goedvolk, E. en A. Korsten, *Bevolkingsdaling: gevolgen voor gemeentefinanciën*, in: *Bank en Gemeente*, april 2008, pp. 5-9.

<sup>78</sup> Zie voor een pleidooi in deze richting bij voorbeeld de rapporten van de commissie-Jansen *Grenzeloos gunnen I* (Groningen, 2013) en *Grenzeloos gunnen II* (Groningen, 2014).

Een gemeente hoort over organiserend en coöperatief vermogen in de interbestuurlijke verhoudingen te beschikken en in dit verband inzet van trekkracht te tonen, bindend vermogen te ontwikkelen en vermogen tot initiatief. Het kiezen van een constructieve en productieve opstelling is nodig maar volgens bestuurskrachtonderzoeken niet vanzelfsprekend.

Het belang van organiserend vermogen bleek in de gemeente Eindhoven. Wat is het precies? Aan de basis van het begrip ligt de gedachte 'dat overheidsbeleid aan effectiviteit kan winnen door aan te sluiten bij capaciteiten en activiteiten van bewoners en partners en bij al bestaande verbanden in wijken.'<sup>79</sup> Hoe die aansluiting te bereiken? Om te komen tot organiserend vermogen zijn drie kenmerken van belang.

- a) Visie. Een visie laat zien dat een gemeente wil samenwerken en integraliteit wil nastreven. Een visie bindt dan en inspireert.
- b) Gezaghebbend leiderschap gericht op procesverantwoordelijk handelen, op voortgang van samenwerking.
- c) Netwerken vormen en/of erkennen en de voortgang ervan bevorderen en productief maken. De basis voor samenwerking is vertrouwen tussen 'partners'. We zien hier weer de noodzaak tot cocreatie door netwerkmanagement.

De commissie-Jorritsma (2005) schreef enkele jaren later: 'Gemeenten moeten samenwerken met publieke en private ketenpartners'. Ketenmanagement kan een interessante vorm van samenwerking zijn.<sup>80</sup> 'Op elkaar wachten' moet dan wel vermeden worden.



Gemeenten gaan ook op weg naar 'shared services' (zoals vanuit het SETA-concept: 'Samen En Toch Apart'), bij voorbeeld in de vorm van kleine of grotere ambtelijke fusies waarbij bestuurlijke zelfstandigheid en aansturing blijft bestaan. Voorbeelden zijn te vinden bij onder andere de BEL-gemeenten, de CMG-gemeenten.<sup>81</sup> Ook de gemeenten Gennep en Venray overwogen in 2013 een ambtelijke fusie (foto gemeentehuis Gennep). Zie [www.ambtelijkefusie.nl](http://www.ambtelijkefusie.nl).

Tot de mogelijkheden behoort dat een gemeente bij de gemeenschappelijke dienst een product met eigen kenmerken ('maatpak') bestelt of een product dat gelijk is aan wat andere gemeentebesturen wensen ('confectie'). Gezamenlijk opdrachtgeverschap is ook mogelijk. De toepassing van SETA vereist vertrouwen tussen partnergemeenten; de urgentie van samenwerking en de voordelen zien; negatieve beeldvorming over en weer vermijden; afwezigheid van een dominante partnergemeente.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> B&A, *Organiserend vermogen in het stedelijk netwerk*, Den Haag, jan. 2002. Ten behoeve van de gemeente Eindhoven opgesteld.

<sup>80</sup> Ook Nationale Ombudsman, *De burger in de ketens*, Verslag over 2008, Den Haag, 2009.

<sup>81</sup> BEL= de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. CMG= de gemeenten Cuijk, Mill en St. Hubert, Grave. Zie Korsten, A. e.a., *Samen en Toch Apart*, Open Universiteit, Heerlen, 2002. Laar, S. van de, *Samen sterker*, Eburon, Delft, 2010.

<sup>82</sup> Zie ook: Dool, L. van den, en L. Schaap, Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 1, pp. 65-76.



Een gemeentelijke overheid dient zich ook te voegen in de modernisering van interbestuurlijk toezicht.<sup>83</sup>

## **12. De toekomstige gemeente is een organisatie met een 'rijke' bestuurscultuur.**

Een gemeente kent een politieke cultuur en ambtelijke cultuur. Samen genomen is dat de bestuurscultuur te noemen. Een bestuurscultuur ('Verwaltungskultur') verwijst naar het klimaat van werken en besturen, gewoonten en ingesleten werkwijzen, reproductie van 'zo doen wij dit hier'.<sup>84</sup> Dan gaat het om de manier van doen in het college, in de raad, in de ambtelijke organisatie, de interactie tussen college en ambtelijke organisatie en tussen college en samenleving of raad en samenleving.

Er wordt wel gezegd: de bestuurscultuur heeft een fors postuur. Wat is daarmee bedoeld? Fors betekent: flexibel, ondernemend in de context van publiek bestuur, resultaatgericht, slim samenwerkend en aandacht bestedend aan al die andere criteria uit de 'Code voor goed openbaar bestuur'.

Bestuursculturen kunnen tussen gemeenten verschillen.<sup>85</sup> Er zijn meerdere wegen naar de toekomst.

Wat cultuur kan doen? Burgemeester Saskia Bolten van Steenbergen diende anderhalf jaar na haar komst, eind 2013 haar ontslag in omdat de cultuur op het gemeentehuis 'verziekt' is en omdat het haar niet gelukt is om die te veranderen. Ze schreef dat eind 2013 zelf in een brief aan de gemeenteraad. Ze vond dat er met haar gesold werd en dat er een misvormd beeld van haar geschetst is. Wat was een van haar grieven? Dat wethouders op een respectloze wijze communiceerden met ambtenaren en raadsleden. Het is haar niet gelukt om dit te veranderen. In plaats daarvan ontstonden irritaties en verwijten. De burgemeester had verder geen goede relatie met de gemeentesecretaris.

De burgemeester kreeg daarop een motie van wantrouwen van de gemeenteraad aan de broek. Vervolgens bemoeide de commissaris van de koning van Brabant zich er (opnieuw) mee. Hij voerde overleg met de fractievoorzitters en de wethouders. De uitkomst: burgemeester Bolten gaat voor onbepaalde tijd met verlof. Joseph Vos neemt haar taken voorlopig over en is benoemd als waarnemend burgemeester. Naast het burgemeesterschap krijgt hij de opdracht de ambtelijke en bestuurlijke cultuur te onderzoeken binnen de gemeente Steenbergen. Vervolgens bepaalt hij samen met de raad en de commissaris van de koning of Bolten weer terug kan keren als burgemeester. Conclusie: een bestuurscultuur is een hardnekkig iets. Een cultuur groeit langzaam en is niet makkelijk te veranderen.

Denkt u dat dit een uitzondering is? We zwenken naar Tynaarlo, een gemeente met ongeveer 270 ambtenaren. In het gemeentehuis van die gemeente was in 2013 sprake van een door en door verziekte organisatie. Dat was geen incident omdat de verhoudingen ambtelijk en politiek al jaren verstoord waren. De burgemeester had al eerder de handdoek in de ring gegooid. Wat was in 2013

---

<sup>83</sup> Raad van State, Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2005; Bestuurlijke werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt – Toe aan nieuw zicht op overheden*, 7 dec. 2005; Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan – Tweede beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009; Raad van State, *Het kán beter – Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, 2013; Engels, J. en R. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Kluwer, Deventer, 2013.

<sup>84</sup> Zie het Rob-advies, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, 2004.

<sup>85</sup> *Culturen van besturen*, Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, Sdu, Den Haag, 2006.

aan de orde? Ambtenaren die elkaar wantrouwen, over maar niet genoeg met elkaar praten en geen vertrouwen hebben in de gemeentesecretaris (concernmanagement). Een op de vier ambtenaren voelt zich onveilig en een op de drie ambtenaren is ontevreden over de organisatiecultuur binnen de gemeente. Er heerste een angstcultuur. Deze en andere conclusies uit een onderzoek hebben in februari 2014 geleid tot het vertrek van de gemeentesecretaris. Minder dan een op de vijf ambtenaren had vertrouwen in de gemeentesecretaris. De concernstaf kreeg veel kritiek. Besluiten worden vanuit een 'ivoren toren' genomen en de directie wordt een 'gesloten bolwerk' genoemd. De concernstaf wordt verweten teveel met zichzelf bezig te zijn geweest en te weinig met de werkvloer of de burgers. De sturing vanuit het college en de directie zou ook niet eenduidig zijn.

Een cultuurprobleem is echter niet opgelost met het vertrek van een persoon. Andere ingrepen worden al aangekondigd. Ook de politieke en ambtelijke verhoudingen moeten drastisch worden verbeterd.<sup>86</sup> Wat bleek nog meer? Hoewel de waarnemend burgemeester in een brief aan de raad zegt dat van een angstcultuur geen sprake is, is toch geteld dat een op de vier ambtenaren zich onveilig voelt. Dat is teveel. Bovendien is een op de drie ontevreden over de organisatiecultuur. Teveel.



Dat het onderzoek, dat dit aan het licht bracht, pas is gestart na berichten in de media betekent dat het onderzoek veel te laat is gestart. Daarmee geeft het gemeentebestuur er geen blijk van de 'Code voor goed openbaar bestuur' van minister Ter Horst (BZK) goed verinnerlijkt te hebben. Die code zegt namelijk dat een gemeentebestuur moet evalueren, moet leren en aan zelfreiniging moet doen. De zelfreiniging kwam heel laat op gang.

Conclusie: de toekomstige gemeente moet streven naar een positieve organisatiecultuur en naar een positieve cultuur van ambtelijk-bestuurlijke betrekkingen waarin ruimte is voor leren en zelfreiniging. Waarbij erkend wordt dat er schuring kan optreden.

### **13. De toekomstige gemeente is een gemeente die een balans weet te vinden in schaalkwesties.**

Schaaldenken is vaak schraal denken<sup>87</sup>, zeker als de structuurdiscussie vooraf gaat aan de vraag wat er eigenlijk aan taak of opgave(n) moet worden opgepakt en uitgevoerd. Maar er is sprake van een kentering. 'De structuur moet de functie volgen', zo luidt de leerstelling. Dat betekent dat afhankelijk van de inhoudelijke taak en opgave de schaal bepaald moet worden waarop een taak, opgave of dienst kan worden uitgevoerd.

In werkelijkheid gaat het vaak zo niet want door decentralisatie van taken gaan deze taken naar alle gemeenten, naar grote en kleine gemeenten. En die lopen uiteen in bevolkingsomvang, personele omvang, beschikbaar budget en ambtelijke kwaliteit. Gemeenten kunnen een te kleine schaal

<sup>86</sup> Berenschot., *Rapport cultuuronderzoek gemeente Tynaarlo*, febr. 2014.

<sup>87</sup> Schaap, L., Schaaldenken is 'schraal' denken, in: *Bestuurskunde*, 2011, nr. 4, pp.47-56.

corrigeren via intergemeentelijke samenwerking of het op afstand plaatsen van een organisatie (een stichting) of uitbesteding van taken aan derden (zoals een adviesbureau).

Een gemeente is qua territorium of bevolkingsomvang soms te klein voor het één en soms wellicht ook te groot voor het ander. Voor huisvuilophaal is een groot gebied aan huishoudens nodig om kosten per ophaalpunt te drukken. Een grotere schaal (veel inwoners) biedt hier schaalvoordelen in de vorm van lagere kosten per huishouden boven een kleinere schaal met veel hogere kosten. Voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is een veel grotere schaal nodig dan van een gemeente met pakweg 15-18.000 inwoners en 90 fte aan personeel. Voor het in huis halen van specialisten op het vlak van Europees aanbesteden is een grotere schaal nodig dan een gemeente van 18.000 inw. Voor het komen tot een robuuste juridische kwalitatieve capaciteit op het vlak van bestuursrecht, strafrecht, gemeenterecht en ambtenarenrecht en krachtenbundeling op juridisch vlak is een veel grotere gemeentelijke schaal nodig dan 18.000 inw. of men moet capaciteit inhuren.

Maar in andere opzichten is een beperktere bevolkingsomvang functioneel. Boven 30.000 inwoners neemt de betrokkenheid bij het gemeentebestuur enigszins af (ik noem het de wet van Brasz). Is er meer? Om in de gemeenschap 'tweede orde'-contacten te hebben naast 'eerste orde'-contacten (gezin, familie, vrienden), hebben mensen burens en kennissen of anderen nodig die zo nodig een praatje maken of bereidwillig de hand toesteken als het nodig is. Kleinere gemeenschappen komen makkelijker hiertoe, mede uit noodzaak van op elkaar aangewezen zijn.<sup>88</sup> Nabijheid is dus ook van belang.

Een gemeentebestuur moet dus zowel oog hebben voor gebundelde grootschaligheid als gespreide kleinschaligheid. Middelen om op te schalen zijn: het toepassen van een 'shared services'-constructie (aanvullend bestuur via bij voorbeeld een stichting of ambtelijke fusie via de Wgr).

Middelen om besturen van grote gemeenten oog te laten hebben voor het kleine en kleinschaligheid zijn:

- een specifieke evenementen (stimulerings)politiek met oog voor grotere en kleinere evenementen in dorpen, wijken of buurten;
- een politiek van instandhouding van ontmoetingsplekken bevorderen (gemeenschapshuizen, al of niet op commerciële basis);
- een verenigingspolitiek inclusief het bewaken van administratieve ondersteuning van vrijwillige verenigingen op het vlak van muziek, kunst, cultuur, natuur, recreatie en sport<sup>89</sup>;
- het bevorderen van het ontstaan van nieuwe verenigingen of 'internetcommunities';<sup>90</sup>
- de aanstelling van gebieds- of wijkwethouders en/of de instelling van dorps- en wijkraden;
- het houden van dorps- en wijkvergaderingen;
- roulerend vergaderen door het gemeentebestuur;
- het koesteren van dorps-, wijk- en buurtbijeekomsten;
- het doen aan e-participatie;

<sup>88</sup> Bij voorbeeld: SCP, *Op weg met de Wmo*, Den Haag, 2010.

<sup>89</sup> Kuperus, M., *De vereniging op survival – Overlevingsstrategieën voor hedendaagse verenigingen*, Movisie, Caravel Publ., Amsterdam, 2007; Steenbekkers, A. e.a., *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, SCP, Den Haag, 2006; Boelhouwer, J. e.a., *De sociale staat van Nederland*, SCP, Den Haag, 2009; Steenbekkers, A. en L. Vermeij (red.), *De dorpenmonitor*, SCP, Den Haag, 2013.

<sup>90</sup> Kampermann, A., A. Korsten en J. Schutgens, *Gemeenschappen met een apenstaart- Beschouwing over kenniswerkgemeenschappen*, Capra/Beljon + Westerberp, 2007.

- het toepassen van een dorpsmonitor of een meting door middel van een leefbaarheidsindex.<sup>91</sup>

Een gemeentebestuur moet proportioneel handelen. Wie de statuur van een metropolis niet heeft, moet ook niet megalomaan willen zijn maar ambities hebben die proportioneel zijn aan de gemeentelijke schaal, de gemeenschappen en de mogelijkheden. De fictieve gemeente Nestenvliet (15.000 inw.) moet bij wijze van spreken geen groot, overdekt stadion bouwen voor een club uit het betaald voetbal, want wie een voetbalstadion laat bouwen weet dat burgemeester en politie ook de veiligheidsaspecten aan moeten kunnen. De kleine gemeente moet niet het wereldkampioenschap turnen willen organiseren omdat het budget en personeel ervoor niet beschikbaar is en het organiserend vermogen ontbreekt. Een gemeente bestuur dat met beide benen op de grond staat, weet dat.

Tabel 2: Beoordeling van Súdwest-Fryslân (SWF) enkele jaren na de gemeentelijke herindeling

Beleidsreinen	Toetsingspunten 2011	2013
Democratisch kapitaal	A. SWF moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie). B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt. C. SWF laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.	A. Ja B. Nee (kiezer en participant), ja (klant) C. Ja
Middelen	D. De begroting van SWF moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn. E. SWF heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies). F. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financiën.	D. Nog niet E. Nog niet F. Ja
Kennis en innovatie	G. SWF heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs. H. SWF heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.	G. Ja H. Ja
Sociaal en zorg	I. SWF heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving. J. Haar ambities en middelen zijn in evenwicht. K. SWF kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).	I. Ja J. Ja K. Nee
Milieu, infrastructuur en leefomgeving	L. SWF heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld. M. Haar bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel. N. Zij heeft eind 2013 risicoanalyses zijn gemaakt. O. De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.	L. Ja M. Grotendeels N. Ja O. Ja, deels niet vast te stellen
Cultuur en vrije tijd	P. SWF heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.	P. Vrijwel geheel
Economie	Q. SWF heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht. R. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie. S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.	Q. Ja R. Grotendeels S. Niet vaststelbaar

Wat laat herindeling zien? De Friese gemeente Súdwest-Fryslân is een fusiegemeente van ruim 82.000 inwoners die begin 2011 'van start' ging. De gemeente die Sneek als grootste kern heeft, kent 69 officiële plaatsen (kernen). In 2013 is het gemeentebestuur aan een evaluatie onderworpen.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Zie bij voorbeeld *Bestuurswetenschappen*, 2013, nr. 5-6.

<sup>92</sup> Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UvT/PwC, febr.2014. Verder: Herweijer, M., Schaal en gemeente. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*,

Daaruit blijkt dat het kernenbeleid als redelijk goed beoordeeld is. Het gemeentebestuur blijkt ook over een visie op de lokale democratie te beschikken. De personele 'know how' is gestegen in vergelijking met de kwaliteit van de oorspronkelijke gemeenten. Dat de kwaliteit van dienstverlening na herindeling beter wordt in de ogen van burgers is een effect dat niet kon worden waargenomen.

Uit de bijgevoegde tabel blijken ook andere uitkomsten.

In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel? 'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *bestuurskrachtiger* dan haar voorgangers als het gaat om de rollen regie in beleidsnetwerken en werkgever.' 'De gemeente voldoet aan die toetsingspunten die betrekking hebben op het formuleren van visies en beleid en op het hebben van voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel.' 'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *even bestuurskrachtig* als haar voorgangers als het gaat om toezicht en handhaving en de bestuurlijke partnerrol, voor zover het materiaal het toelaat hier conclusies te trekken.'

'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *minder bestuurskrachtig* als het gaat om de rol dienstverlener. Ook dat zien we terug bij de desbetreffende toetsingspunten.

Eén ontwikkeling die zich moeilijk laat vatten in rollen, is de kwaliteit van de lokale democratie. Hier zien we een verslechtering, althans: inwoners, bedrijven en instellingen zijn negatiever over zowel de prestaties van de nieuwe gemeente als over het democratische gehalte ervan, dan over die van de vijf voormalige gemeenten. De gemeente geeft prioriteit aan kernenbeleid en organiseert dat ook goed. Dat kan ongetwijfeld een deel van de achteruitgang in de waardering van de lokale democratie wegnemen, maar kernenbeleid – hoe goed en hoe goed gewaardeerd ook – omvat uiteraard niet alle aspecten van de burgerrollen kiezer, partner en klant.'

#### **14. De toekomstige gemeente houdt dwaasheden buiten de deur en juicht excelleren toe.**

Beleid maken en uitvoeren vereist ontwerpvaardigheid, macht, kennis, management en draagvlak. Voor het ontwerpen gelden beginselen ('Hoppe-regels')<sup>93</sup> en evenzeer voor de inschatting van beleidsuitvoering ('forward & backward mapping'). De praktijk van grote projecten geeft inzichten over welke valkuilen ten aanzien van onder meer projectmanagement te vermijden zijn, zoals over de bouw van stadhuizen<sup>94</sup> en de Noord-Zuidlijn leert.<sup>95</sup>

Organisaties worden volop bedreigd door 'geestelijke plagen' en valkuilen bij besluitvorming, zoals:

- overoptimisme: het bij voorbeeld systematisch overschatten van grondopbrengsten door gemeentebesturen en onderschatten van uitgaven voor grote projecten;
- tunnelvisie: bij besluitvorming onder druk geen afwijkende denkroutes volgen en zelfcensuur toepassen ('groupthink')<sup>96</sup> ;

---

Samsom, Alphen, 1998; Herweijer, M. en Fraanje, M.J. (2011), *Samen werken aan bestuurskracht - Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Alphen, 2011.

<sup>93</sup> Bijv. Hoppe, R., *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*, The Polity Press, Londen, 2011; Hoppe, R. e.a., *Beleidsnota's die (door)werken*, uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998; Korsten, A.F.A. en F.L. Leeuw, Handleidingen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, jrg. 6, 1997, nr. 8, p. 332-350.

<sup>94</sup> Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2000.

<sup>95</sup> Zie Bruijn, J. de, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten (red.), *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996; Commissie-Limmen, *Enquête Noord/Zuidlijn*, 15 dec. 2009; Soetenhorst, B., *Het wonder van de Noord/Zuidlijn – Het drama van de Amsterdamse metro*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2011.

<sup>96</sup> Verg. Hart, P. 't, P. de Jong en A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur – De rol van kleine groepen bij cruciale beslissingen*, Samsom, Alphen, 1991; Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en*

- vuilnisvat-effect in besluitvorming: verschuiving in probleemgerichtheid en doelstellingen waardoor het oorspronkelijke probleem blijft bestaan;
- de incidentreflex: juist teveel beleid als gevolg van een incident of crisis.

Tot de valkuilen rekenen we ook het overgaan tot zogenaamd feitenvrij beleid (*'fact free politics'*): beleid dat onvoldoende gebaseerd is op degelijke (betrouwbare, voldoende, kwaliteitsrijke) informatie. Organisaties moeten – anders gesteld - wegblijven bij beleidshomeopathie en zoveel mogelijk *'evidence-based policy & management'* nastreven. Beleid voeren impliceert weliswaar onzekerheid, de beleidsvoerders wenden enige intuïtie aan en nemen risico's maar bewijs van informatiekwaliteit (*'evidentie'*) is geen overbodigheid. Het ex ante checken van de kwaliteit van het geheel van veronderstellingen over het realiseren van doelstellingen in beleid en het vooraf beoordelen van de verhouding doelstellingen - middelen (ook wel beleidstheorie achter beleid genoemd) is geen overbodigheid. Blinde sprongen in het diepe moeten vermeden worden want ze brengen weinig en richten mogelijk schade aan.

Zorgen voor voldoende gewichten en tegenwichten (*'checks and balances'*) is in het algemeen nuttig om de kans op fouten of misvattingen te beperken. Inzet van visitaties en andere vormen van op leren en op verbetermanagement gerichte praktijken zijn ook nuttig.

De kwaliteitsrijke gemeenten stimuleert ambtenaren ook om te verbeteren; niet om bij de pakken neer te zitten. Tegen excelleren bestaat geen bezwaar.<sup>97</sup>

## VII De praktijk contrasteert met normen

Spoort de bestaande praktijk wel of niet met de eisen die in het voorgaande zijn gesteld? Daar is veel over bekend. Wat zoal? We zijn hier niet volledig.

Een aantal gemeentelijke organisaties is qua bedrijfsvoering *niet* robuust genoeg om taken en opgaven aan te kunnen.<sup>98</sup> De organisatie is (te) klein en kwetsbaar. De kwalitatieve capaciteit is in het juridisch domein, grondpolitiek of op het gebied van handhaving begrensd of gewoon te laag. Het aantal eenmansposten is betrekkelijk groot. Het organiserend vermogen is beperkt. Maar een gemeentebestuur kan toch zaken op afstand zetten door samen te werken? De intergemeentelijke samenwerking is lang *niet altijd* een reddingsvest gebleken om die gebrekkige robuustheid te compenseren, zoals in het hele land uitgevoerde bestuurskrachtmetingen laten zien.<sup>99</sup> Drie willekeurig gekozen voorbeelden van een bestuurskrachtmeting door de commissie-Rutten van de gemeenten Gennep, Mook en Middelaar, Gennep illustreren dit. Deze bevindingen zijn door de gemeentebesturen erkend. Een latere analyse bevestigt dit.<sup>100</sup>

---

*Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2000; Rob, *Belichaming van de kundige overheid*, Den Haag, nov. 2012.

<sup>97</sup> Uitvoeriger in Korsten, A., *Grote klasse!*, Beljon+Westerterp, 2005.

<sup>98</sup> Korsten, A. e.a., *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007; Schutgens, J., A. Maessen en A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.

<sup>99</sup> O.a. Korsten, A. e.a., *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006; Herweijer, M. en M. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht – Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Deventer, 2011.

<sup>100</sup> Houben, J., *Verkenning en bevindingen naar de positie van de gemeenten Bergen- Gennep- Mook en Middelaar in het kader van de versterking van de bestuurskracht in opdracht van de provincie Limburg*, april 2012.

Figuur 1.: Kwaliteitsmatrix van de tweede bestuurskrachtmeting voor drie gemeenten, 2007

Gemeente Genneep		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende
Participant: betreft o.a. interactie met burgers en middenveld, samenwerking				

Gemeente Mook en Middelaar		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende

Gemeente Bergen		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende

Sommige gemeenten zijn in bestuurlijk opzicht zelfs *probleemgemeenten*.<sup>101</sup> De risico's op bestuurlijk struikelen worden te weinig getemperd.

Weten gemeentebesturen wat ze willen? Een coalitieakkoord schiet te kort. Veel gemeenten zijn in strategisch opzicht zwak, althans ze hebben geen expliciet strategisch beleid maar slechts een strategisch beleid dat zich uit in 'wat wij doen'.<sup>102</sup> De drie figuren illustreren dit ook.

De meeste gemeenten voldoen verder niet in alle opzichten aan de '*code voor goed openbaar bestuur*' doordat ze slechts op beperkte schaal voldoende organiserend vermogen tonen, te weinig succesvol resultaat boeken, de interactie met burgers gebrekkig is en te weinig en niet snel genoeg beleid evalueren. Over de kwaliteit van participatie van burgers bij beleid rapporteren burgemeesters zelden meer als gevolg van de opheffing van de verplichting om te komen met een burgerjaarverslag. Het zelfreinigend vermogen van gemeenten, dus het vermogen om bij voorbeeld tijdig integriteitschendingen te detecteren of risicoplekken aan te wijzen of andere zwakten weg te werken en vervolgens ook maatregelen te nemen, is niet sterk genoeg ontwikkeld. Het lokale lerend vermogen is zeker niet afwezig maar kan verbeteren.<sup>103</sup> Het vertrouwen in het gemeentebestuur roept mede hierdoor vraagtekens op.<sup>104</sup> VNG-directeur Kees Jan de Vet acht het vertrouwen in lokaal bestuur zelfs volstrekt onvoldoende.<sup>105</sup> Empirisch onderzoek wijst ook in die richting.<sup>106</sup>

Het is niet zo dat het met het vertrouwen in grotere gemeenten van zeg eens 80.000 inwoners beter goed gesteld is dan met gemeenten van 30.000 inwoners. Voor grotere gemeenten van 30.000 inwoners of meer is er een grote noodzaak om het vertrouwen tussen burgers en bestuur tot een

<sup>101</sup> Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011 (diss.).

<sup>102</sup> Zie Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009; Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010. En de dissertatie van Abma.

<sup>103</sup> Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

<sup>104</sup> Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

<sup>105</sup> Vet, K.J. de, Vertrouwen in lokaal bestuur volstrekt onvoldoende, in: *Christen-Democratische Verkenningen*, lente 2010, pp. 84-90. Meer in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.

<sup>106</sup> Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

zwaar thema te verheffen. Of dat kan? Meer werk maken van interactie met burgers. Is daar budget voor? Ja, weinig effectief beleid opruimen, niet op alle terrein van het maatschappelijk leven beleid voeren, durven loslaten. Dat speelt budget vrij.

Vaak draagt een crisis ertoe bij dat een gemeentebestuur zich ineens bewust wordt dat bomen niet tot in de hemel reiken. Burgers verwachten in meerderheid helemaal niet dat de bomen tot in de hemel reiken. Waarom dan al dat autonoom beleid? Het honoreren van minderheidseisen leidt in gemeenten vaak tot een beleidstapeling die niet spoort met de voorkeur van de grote meerderheid van burgers. Te vaak zeggen burgers 'van wie is die gemeentelijke hobby nu weer?' Dat is mijn overtuiging. De toekomstbestendigheid van gemeenten is dus niet overal vanzelfsprekend. Werken aan verbetering van gemeenten blijft een opgave.



## Bijlage: Kwaliteitsmatrix en normenkader ter beoordeling van gemeentebesturen en hun organisaties

De bij de visitatie van Limburgse gemeenten in de eerste ronde (2000-2003) en tweede visitatieronde (vanaf 2006-2009) gebruikte kwaliteitsmatrixen zijn door mij bekeken. De matrix van de tweede ronde wordt hier weergegeven. Deze matrix omvat twee dimensies: taakgebieden en kwaliteitsniveaus. De taakgebieden zijn opgevat als gemeentelijke rollen: de rol van bestuur, rol van dienstverlener, rol van participant. De rol van werkgever is hierin niet meegenomen. Dat was in de eerste ronde wel het geval. De onderscheiden kwaliteitsniveaus zijn: strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau.

Figuur 1: De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht in de tweede ronde

		Rollen van de gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Kwaliteits-niveaus	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	n.v.t.	1.3: Strategische participant
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant

De normen per veld zijn als volgt. De visitatiecommissie onderzoekt of een gemeentebestuur al dan niet voldeed aan deze normen (lees: criteria).

### **Normen op veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau**

#### *Doelbepaling op lange termijn*

- De gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. De gemeente kijkt daarbij, afhankelijk van haar opgaven, tussen de 10 en 20 jaar vooruit. De visie biedt een integraal en resultaatgericht afwegingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten.
- In haar doelbepaling heeft de gemeente in ieder geval een visie opgenomen op de invulling van haar opgave(n) op strategisch niveau. Dit zijn opgaven gericht op het *ontwikkelen van nieuwe* of het *vernieuwen van bestaande kwaliteiten* die het karakter van de gemeente bepalen. Onderdeel van de visie is een oriëntatie op de eigen rol van de gemeente bij deze opgave(n).
- De visie wordt gevormd op basis van informatie over toekomstige ontwikkelingen. Als toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn, vindt een scenarioanalyse plaats.
- De visie geeft inzicht in de consequenties van de opgave(n) op strategisch niveau voor opgaven op andere beleidsterreinen. Op basis van de visie kan de gemeente integrale afwegingen maken voor haar beleid en prioriteiten.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De personele consequenties van de visie zijn in beeld gebracht, ook voor het communiceren en evalueren van de visie.
- De gemeente evalueert (de realisatie van) de visie regelmatig en stelt de visie daarna bij.

#### *Democratische legitimering*

- De gemeentelijke visie op haar opgave(n) op strategisch niveau komt op democratische wijze tot stand. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraad. Ook eventuele prioriteiten en posterioriteiten worden door de raad benoemd.
- Bij de totstandkoming van de strategische visie worden burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op enigerlei wijze betrokken.
- De strategische visie wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.

#### *Communicatie*

- De visie wordt naar buiten (burgers, bedrijven, maatschappelijke partners) op eenduidige en herkenbare wijze gecommuniceerd.

### **Normen op veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau**

#### *Visie op bovenlokale opgaven*

- Voor opgaven op strategisch niveau met een bovenlokale dimensie komen de betrokken gemeenten (en andere overheden) gezamenlijk tot een visie voor de (middel)lange termijn. Over de visie is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- De afzonderlijke gemeenten zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de gezamenlijke visie.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De visie geeft aan welke bijdrage (financieel of anderszins) van de afzonderlijke gemeenten wordt gevraagd.
- Er is een gezamenlijke formele structuur of werkwijze om de voortgang en de realisatie van de visie te bewaken. Hierover is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- Indien de realisatie van de visie nadere besluitvorming vraagt, is voorzien in een slagvaardige en transparante besluitvormingsstructuur.

#### *Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten*

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente is aanjager van de regionale samenwerking.

### **Normen op veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau**

#### *Toegankelijkheid en responsiviteit*

- De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven genomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Het college is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving.
- Het college is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

#### *Communicatie en informatievoorziening*

- De gemeente is proactief in haar informatievoorziening.
- Burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming en communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.
- De communicatie met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld wordt consequent onderhouden, waarbij nagegaan wordt of de boodschap overkomt.
- Als het nodig is prioriteiten te stellen ten aanzien van opgaven en initiatieven, is de prioriteitstelling transparant en wordt deze gecommuniceerd.

#### *Democratische legitimering*

- De gemeenteraad is actief betrokken bij de beleidsvorming. Zijn rol is kaderstellend en controlerend.

### **Normen op veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau**

#### *Beleidsvorming*

- Voor de beleidsmatige opgaven beschikt de gemeente over actuele en resultaatgerichte beleidskaders.
- De visie voor de opgave(n) op strategisch niveau (zie veld 1.1) werkt door in het gemeentelijk beleid.
- Het gemeentelijk beleid is consistent. Opgaven op hetzelfde of een ander beleidsterrein worden in hun onderlinge samenhang benaderd (eenheid van beleid en afstemming).

#### *Personele en financiële middelen*

- Het beleid wordt vertaald naar consequenties. Per initiatief moet ten minste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet.
- De gemeente beschikt over voldoende personele en financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding. Wanneer dat niet het geval is, worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld. De gemeente beschikt over een instrumentarium dat inzicht biedt in de werkvoorraden en benodigde personele bezetting.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe personele bezetting of het uitvallen van medewerkers. De benodigde personele capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits de gemeente de regie over de beleidsvoorbereiding houdt.

#### *Voortgangsbewaking en evaluatie*

- De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats. Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek, vindt ten minste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma). Andere onderwerpen komen ten minste eens per raadsperiode aan de orde

### **Normen op veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau**

#### *Situaties waarin samenwerking is aangewezen*

- Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.
- Als de personele capaciteiten van de gemeente ontoereikend zijn om de beleidsmatige opgaven zelfstandig op te pakken, wordt de beleidsvoorbereiding waar mogelijk gezamenlijk met andere gemeenten uitgevoerd.
- Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om beleidsmatige opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen.
- In elk van de genoemde situaties dient het resultaat van de samenwerking zichtbaar te zijn.

#### *Betrokkenheid gemeente*

- De afzonderlijke gemeente is actief betrokken bij de regionale samenwerking, wanneer het opgaven betreft die de belangen van de gemeente raken. Bij andere opgaven kan de gemeente volgend zijn.

#### *Democratische legitimering*

- Samenwerkingsconstructies zijn transparant en komen tot stand na instemming van de betrokken gemeenteraden.
- De betrokken gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de opgaven die in een samenwerkingsconstructie zijn ondergebracht. De gemeenteraden geven vanuit een regionale oriëntatie invulling aan deze rol.

#### *Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten*

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale samenwerking.

### **Normen op veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau**

#### *Borging kwaliteit, effectiviteit en efficiency*

- De gemeente verzamelt met betrekking tot het operationeel functioneren gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking.
- De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.
- De gemeente beschikt over beheerplannen voor wegen, openbaar groen, riool, accommodaties en water.

- Waar de gemeente werkzaamheden niet zelf uitvoert, worden de aanbestedingsregels in acht genomen en voert de gemeente de regie over de werkzaamheden.

#### *Tijdigheid uitvoerende initiatieven*

- Uitvoerende taken die aan de gemeente zijn toebedeeld, worden tijdig en adequaat opgepakt (conform het beleid en de regelgeving van hogere overheden).
- Het gemeentebeleid wordt tijdig omgezet in uitvoerende initiatieven

#### *Eenduidigheid in het optreden*

- Burgers, bedrijven en instellingen worden voor wat betreft het handelen van de gemeente en de communicatie op eenduidige wijze tegemoet getreden.

### **Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau**

#### *Doelstellingen en resultaatgerichtheid van samenwerking*

- Wanneer daar uit het oogpunt van effectiviteit, efficiëntie of een robuuste taakuitoefening aanleiding toe is, wordt in de uitvoering samengewerkt met andere gemeenten.
- De gemeente beschikt over voldoende inzicht in het eigen functioneren om de meerwaarde van uitvoerende samenwerking te beoordelen.
- Het resultaat van de samenwerking is zichtbaar.

#### *Betrokkenheid van de gemeente*

- Indien samenwerking plaatsvindt, draagt de gemeente daar op constructieve wijze aan bij. In het bijzonder wordt een goede afstemming tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie gerealiseerd.

#### *Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten*

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale (uitvoerende) samenwerking.

#### ***Wijzigingen van de normen en criteria ten opzichte van de eerste visitatieronde***

Ten opzichte van de voorgaande bestuurskrachtmeting 2000-2003 zijn de normen en criteria grotendeels ongewijzigd gebleven. Op een paar punten is het normenkader veranderd.

- Op strategisch niveau is toegevoegd dat van elke gemeente een integrale, langetermijnvisie wordt gevraagd. Daarnaast is de definitie van strategische opgaven aangescherpt: ook het vernieuwen van bestaande kwaliteiten kan strategisch zijn. De democratische legitimering stelt ook zwaardere eisen aan de totstandkoming van de strategische visie
- In de rol van participant is de formulering van de normen aangescherpt. Meer dan voorheen is er aandacht voor voortgang, realisatie en slagvaardigheid. Ook is nadrukkelijker verwoord dat de gemeente samenwerking zoekt als haar eigen mogelijkheden ontoereikend zijn
- In de rol van bestuur zorgt de dualisering van het gemeentebestuur voor een andere formulering van de normen voor democratische legitimering
- Voor alle rollen en niveaus geldt dat er nadrukkelijker aandacht is voor resultaten en resultaatgerichtheid

De normen en criteria zijn dus gerubriceerd naar de velden van de kwaliteitsmatrix.

#### ***Beoordeling van de bestuurskracht***

De visitatiecommissie beoordeelde per veld in hoeverre de gemeente bij de invulling van haar opgaven voldeed aan het normenkader. Voor elk veld wordt een conclusie geformuleerd. Daarbij maakt de visitatiecommissie gebruik van de volgende kwalificaties.

Figuur 2: Kwalificaties per veld naar aanleiding van de vraag of aan normen is voldaan

Mate waarin aan de normen wordt voldaan	Toelichting op de kwalificatie
Goed	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven goed aan de normen.
Voldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven grotendeels aan de normen.
Onvoldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven voor een belangrijk deel <i>niet</i> aan de normen.
Slecht	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven niet aan de normen van het veld.

Bij het geven van eindoordelen liet de visitatiecommissie het volgende meewegen: het belang van de gemeentelijke opgaven, of eventuele tekortkomingen incidenteel of structureel waren, de manier waarop het gemeentebestuur met knelpunten (if any) wist om te gaan en de mate waarin het functioneren vernieuwend was.