

Een stresstest van kleine gemeenten

Prof.dr. Arno Korsten

8 dec. 2015¹

In dit essay is aan de orde wat in het algemeen de pluspunten (sterkten) en minpunten (zwakten) zijn van gemeentebesturen van kleine gemeenten en hun kleine ambtelijke apparaten. Zijn kleine gemeenten houdbaar? Is klein fijn of hinderlijk? Aandacht hiervoor noem ik een stresstest uitvoeren.

Wie daarover iets wil zeggen, moet eerst kijken hoe de samenleving er in grote trekken uitziet, hoe de stemming is en de vlag er dus bijhangt. Burgers wonen immers allemaal in een gemeente. En wat een gemeente doet of laat, is in het belang van de lokale gemeenschappen van burgers; althans hoort dat te zijn. Zijn de burgers tevreden of ontevreden met hun gemeente? Heeft wat in de opinies en het gedrag van burgers speelt, iets van doen met de taken, bevoegdheden en het beleid van het gemeentebestuur of niet?

Zoals zal blijken, hebben burgers veel belangstelling voor de leefbaarheid van hun buurt, wijk of dorp. Ze rekenen erop dat het met de kwaliteit van de taakuitvoering in het sociaal domein (jeugd, zorg, werk) goed zit, ondanks dat ze weinig afweten van wat ik maar noem de technieken. Burgers hebben ook interesse in de asielzoekersinstroom en voor wat hun in de portemonnee raakt. Gemeentebesturen doen er goed aan om daar aandacht voor te hebben. Waar het om gaat, is uiteindelijk een *productieve verbinding* te bewerkstelligen en koesteren tussen een stevige gemeente (krachtige gemeente) en een vitale samenleving (krachtige samenleving). Cel a dus, waar de krachten van de gemeente en de samenleving samenkomen.

Tabel 1: *Verbinding tussen gemeentebestuur en lokale samenleving*

	Krachtige gemeente	Niet-krachtige gemeente
Krachtige samenleving	Cel a	Cel c
Niet-krachtige samenleving	Cel b	Cel d

De aanvliegroute voor de beschouwing over de kracht van kleine gemeenten zit in de *maatschappelijke bestuurskunde*, dat wil zeggen in de verbinding tussen sociologie (maatschappijkennis) en bestuurskunde. Ik ben tenslotte zowel socioloog van opleiding als bestuurskundige. Ik begin met iets te zeggen over de staat van het land en van de buurten en ga in het tweede deel concreet in op sterkten en zwakten van kleine gemeenten om op het einde nog eens terug te blikken.

¹ Met dank aan dr. Klaas Abma (gemeente Súdwest-Fryslân), drs. Klaas Geers (gemeente Hardenberg) en dr. Harry Bakker voor commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

Deze beschouwing is van nut voor degenen die twijfels hebben over het zelfstandig blijven bestaan van kleine gemeenten. Gemeentebesturen die beslissingen moeten nemen over al of niet opschalen (fusie) kunnen de lijsten met sterke en zwakke punten van kleine gemeenten, die aan bod komen, gebruiken en aflopen vanuit de vraag wat men belangrijk vindt. Want elke beslissing die daarover uiteindelijk genomen wordt, is een politieke beslissing. Maar de beschouwing is ook waardevol voor anderen die het lokale bestuur volgen om na te gaan of de voorstellen over al of niet opschalen nu goed zijn onderbouwd.

Burgers in een veranderend Nederland: 1918-2015

Nederland is vanaf 1918 gedeeltelijk hetzelfde gebleven maar vooral ook veranderd. Het gezin is nog steeds het belangrijkste kleine sociaal verband waarin mensen leven, maar van een drie generatiegezin is geen sprake meer. Zo zijn er meer zaken hetzelfde gebleven.

Verzuiling

De Nederlandse samenleving met die gezinnen werd een groot deel van de 20ste eeuw gekenmerkt door een sterke verzuiling (1918-1968). De maatschappij was in stromingen opgedeeld, op grond van geloofsovertuiging en maatschappelijke opvattingen. Iedere stroming had daarbij eigen organisaties op alle terreinen van het maatschappelijk leven: politiek, vakvereniging, onderwijs, gezondheidszorg, media, jeugdbeweging en sport. De samenleving kende na 1918 vier hoofdzuilen: de katholieke, de protestants-christelijke, de socialistische en de neutrale of liberale. Tussen deze zuilen bestonden strikte scheidingen, maar op veel gebieden - en zeker op politiek terrein - was er sprake van samenwerking en overleg (pacificatie aan de top genoemd). De verzuiling werd door katholieken en protestantschristelijken doelbewust nagestreefd. Voor de katholieken gold dat zij tot ver in de twintigste eeuw, ondanks hun relatieve politieke sterkte, een minderheid in een hoofdzakelijk protestantse samenleving waren. Zij moesten hun maatschappelijke positie nog veroveren en kozen daarbij voor eigen, door de kerk gesteunde, organisaties. Verzuiling heeft dus met emancipatie van groepen te maken.

Ontzuiling

De verzuilde natie uit het tijdvak 1918-1968 is na ongeveer 1968 geleidelijk uitgelopen op mentale en structurele ontzuiling. De naast elkaar bestaande structuren (koepelorganisaties) verbrokkelden. Er werd afscheid genomen van de katholieke en christelijke bond van zus en zo. Tal van organisaties verstatelijkten en mede daardoor moest een zuilstempel vervallen. Individuen maakten ook niet langer keuzes omdat ze bij een ideologische groep wilden horen. Ze gingen op grond van eigen afwegingen deelnemen aan organisaties van buiten de eigen 'zuil' (mentale ontzuiling). En ze maakten zich los van de voorschriften van en gewoonten in de zuil. In de jaren zestig van de twintigste eeuw en daarna zette in Nederland een grote mate van ontzuiling in. De ontzuiling was onlosmakelijk verbonden met de democratisering en emancipatie die in die tijd opkwam en doorzette. De invloed van radio, televisie en andere massamedia maakte het mogelijk kennis te nemen van gedachten en ideeën die bij anderen leefden.

Stuifzandsamenleving

De ontzuiling impliceerde voor burgers 'zich losmaken'. Dat voltrok zich ook in politieke partijen en vooral in stemgedrag bij verkiezingen voor de Tweede Kamer en gemeenteraden. Partijtrouw liep terug. Kiezers werden in de tweede helft van de jaren zestig in de vorige

eeuw in steeds toenemende mate *'floating voters'*. Ze stemden dan eens op die partij en dan op een andere. Overlopen werd gewoon. Het fenomeen 'zwevende kiezers' is in kaart gebracht voor Tweede Kamerverkiezingen maar ze voltrok zich minder zichtbaar ook in lokale samenlevingen omdat zeker in het zuiden en langs de oostrand van het land in kleine gemeenten van minder dan 30.000 inwoners vaak op personen werd en wordt gestemd (voorkeurstemmen).

De samenleving liep zo meer en meer uit op *een stuifzandsamenleving*. Mensen vliegen alle kanten op, de ene hype volgt op de andere en weinig beklijft (Schuyt, 2005). Maar burgers zijn ook op zoek naar samenhang, naar verbinding. Dat blijkt ook in de discussie over normen en waarden. Dat is niet de enige beweging. Het accent leggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers lijkt de stuifzandsamenleving te versterken. De zelfverantwoordelijke lijkt iemand – om een ander beeld te gebruiken - die aan *de jukebox* staat om een favoriet nummer uit te zoeken. Dit gedrag van zelf uitzoeken lijkt de verbinding tegen te houden en tot twijfel te leiden (elders 'keuzejeuk' genoemd).

Mobiliteit en arbeidsparticipatie

De metafoor van stuifzand kan de indruk wekken dat sprake is van een hoofdzakelijk negatief te duiden ontwikkeling. Die indruk moet tegengesproken worden. De burgers werden na de wederopbouw (na 1945) welvarender en mobieler. De auto en de caravan deden hun intrede. Toerisme werd een nieuw verschijnsel. De mobiliteit raakte verbonden met werk. Tal van inwoners van kleine gemeenten als Oostzaan, Eemnes, Renswoude, Leek, Littenseradiel, Heumen of Nuenen reisden en reizen wat af (file?). Ze verkeren meerdere dagen in de week beroepsmatig elders in het land. En ze ontmoeten in de avonduren de eigen partner weer. Die vertoefde wellicht op een andere plek en verkeerde daar te midden van beroepsgenoten, zorgbehoevenden, klanten, leerlingen, luisteraars of wie dan ook. Winkelen doen deze burgers in de eigen gemeente en in de regio. Voor fitness gaat men naar een sportcentrum in de buurgemeente. Voor het jaarlijkse uitstapje met de collega's zit men wellicht in een Amsterdams museum en vakantie wordt gevierd in het buitenland. Sommige burgers wonen in de Randstad maar hebben een tweede huis in een grensprovincie.

Stijgende verwachtingen

De samenleving is dus volop in beweging. Daarbij geldt dat de burgers van West-Europa na 1945 steeds verder stijgende verwachtingen (*'law of rising expectations'*) kregen over de kwaliteit van leven en hoe overheidsbestuurders en politieke representanten zich moeten opstellen en tegen producten, diensten en processen van de overheid aan moeten kijken. Een voorbeeld van de cyclus van verwachtingen, verbeteringen en nieuwe problemen betreft 'de auto in het verkeer'.

Na 1945 kwam de auto in het zicht van velen en werd meer wegeaanleg nodig. Daarna werd de kwaliteit van auto's verbeterd. Vervolgens kregen we in 1985 de verplichte autokeuring voor personenauto's. Doel was om wat slecht was van de weg te halen. In die tijd ontstonden ook verkeerscongesties. Gevolg: daar weer iets aan doen. Er kwamen signaleringsinstrumenten om files te voorkomen of begeleiden; wegverbreding volgde; bruggen werden getest; de bijdragen aan fijnstof werd een discussiepunt, etc. Intussen zitten we bij sjoemelsoftware en elektrische auto's. Dat betekent dat we steeds met andere ogen gingen kijken naar oude en nieuwe problemen ten aanzien van verkeer en de kwaliteit van verkeer en mobiliteit naar een hoger niveau is getild. Aan aantal problemen verscheen in nieuwe gedaanten. Wat acceptabel was in 1950, was het niet meer in 1970 en dat niet

meer in 1990 en zo voorts. Er is een cyclus van steeds verder stijgende verwachtingen bij burgers (autokopers, autogebruikers, garages, etc.).

De stijgende verwachtingen spelen op tal van fronten en raken de gemeentelijke organisaties ook. Huisvuilophaal is in de loop der jaren verbeterd, ruimtelijke ordening is veranderd, Nederlanders zijn aan afvalscheiding gaan doen, enz.. Deze kwestie van stijgende verwachtingen en 'werk vernieuwen' is een punt om goed vast te houden. Het betekent dat organisaties, ook gemeenten, continu moeten verbeteren. Gemeenten moeten de mensen in dienst hebben om op een steeds weer hoger niveau hun werk dat steeds aan verandering onderhevig is, goed te doen.

Waarden zijn belangrijk

En godsdienst dan? Of godsdienst voor een mens van (zingevende) betekenis is voor vragen van leven en dood, ligt eraan hoe men opgevoed is, wat het leven met een mens gedaan heeft en hoe hij of zij zich oriënteert. Zeker is dat het aantal frequente kerkgangers onder meerdere gezindten al decennialang terugloopt en er een hele generatie voor 'af en toe' en 'eens per jaar' is ontstaan. De betekenis van geloof als actueel referentiekader in de samenleving werd minder volgens de studie 'God in Nederland' (Bernts e.a., 2007). Geert Mak illustreerde dat met 'Hoe God verdween uit Jorwerd'. Hans Hillen kwam recenter met het boek 'God vergeten'. Het vervagen van de religie in het dagelijks leven heeft het stellen van fundamentele levensvragen meer buiten beeld geplaatst. Overdreven? De openbare communicatie is vooral luidruchtig geworden ten koste van het gewicht, zo stelt hij.

Maar het hogere, opgevat als geheel van beginselen en (seculiere) waarden zoals het streven naar rechtvaardigheid en het tonen van respect (Sennett), barmhartigheid en altruïsme, is toch niet geheel verdwenen uit de Lage landen. De belangstelling voor het hogere in de vorm van het zich richten op *morele waarden* en *idealisme* is nog volop aanwezig is, meent Van den Brink c.s. (2012) op basis van een uitgebreid onderzoek.

Het hogere betekent hier: *de verbeelding van een geheel waarmee de individuele burger zich verbonden voelt en waardoor hij of zij zich geroepen voelt tot onbaatzuchtig handelen.*

Er is, breed gezien, nog zeker volop interesse bij burgers voor gerichtheid op waarden en normen in relatie tot de publieke zaak, zeker na de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh. Niet vreemd want heel veel beleid is met waarden geladen en niet neutraal. De keuze voor of tegen abortus is een kwestie van afweging van waarden. Euthanasie, idem dito. Maar ook zoiets als terugdringen van fijnstof heeft met waarden te maken, zoals het scheppen van een leefbaar milieu voor toekomstige generaties mensen. Logisch eigenlijk voor wie zegt: politiek = *belangen x waarden* (in de vorm van beginselen).

Men kan hier eigenlijk ook lezen: politiek = *belangen x ideologie*. Als politiek veel met waarden te maken heeft, en burgers rond tal van thema's ook in morele termen van waarden denken (ritueel slachten toestaan?; huiselijk geweld terugdringen?; herintreding op de arbeidsmarkt bevorderen?; etc.), moeten ideologische veren niet afgeschud worden. Dan is het eerder zaak om het (im)morele bespreekbaar te maken met eventueel 'nieuwe woorden' en er een vervolg op te doordenken. Dat gebeurt dan ook wel, zij het ten aanzien van bepaalde thema's maar mondjesmaat en op landelijk niveau niet erg door politieke partijen in het politieke midden.

Wat blijkt als men zo naar het land kijkt? Een paar waarnemingen gebaseerd op onderzoek zijn te geven.

- Meer dan vroeger zijn burgers betrokken bij burgers uit andere delen van de wereld. Denk aan aandacht voor honger, klimaat- en energievraagstukken. Meer dan in andere landen beschouwen Nederlanders de verantwoordelijkheid voor anderen als een wezenlijk onderdeel van het bestaan (zie SCP-studies).
- Burgers in bepaalde professionele sectoren, zoals de politiemedewerkers en de zorgprofessionals, laten zich niet alleen door het materiële leiden maar deels ook inspireren door een zeker moreel idealisme. Het materiële is niet van doorslaggevend belang in relatie tot de arbeidssatisfactie. Dergelijke professionals willen een maatschappelijke bijdrage kunnen leveren en het werk voorziet in een persoonlijke zingeving en eergevoel (uitgebreider Jansen e.a., 2009; Jansen e.a., 2012).
- Tal van Nederlanders zetten zich voor anderen in door middel van vrijwilligerswerk, maar geconfronteerd met overlast, criminaliteit, labiele of intimiderende burgers, ontspoorde tbs'ers, drugsverslaafden of zware drinkers zien ze minder door de vingers. Nederlanders zijn over het algemeen afwijzend over wat afwijkt van het geschreven recht, de heersende waarden en het ongeschreven recht hoewel er ook wel meningsverschil en strijd is (Pleij, 2003; 2014). Daarbij hangt het platteland wat meer aan identiteitsgebonden tradities dan de steden met hun meer gemengde bevolkingssamenstelling (voorbeeld: zwarte piet-discussie).
- Er treden in de samenleving nieuwe conflictbronnen op, zoals tussen jongeren en ouderen en tussen mensen met een geloof of geen geloof. Religie is een van die bronnen omdat religie aangegrepen wordt als dekmantel voor zaken die botsen met erkende waarden. Het niet geven van een hand aan een vrouwelijke medeburger onder het motto dat 'dit in ons geloof zo geldt' wordt door de meerderheid van autochtone Nederlanders niet geaccepteerd. Een aantal Nederlanders vindt scholen op godsdienstige grondslag al lang geen verworvenheid meer omdat het separatistisch is en overbodig. Islamitische rekenen is niet anders dan christelijke rekenen. Sommige conflictbronnen drogen voorlopig nog niet op.

Dreigende kloof tussen politici en burgers

Niet alle politieke partijen durven steeds te denken in morele termen. Bepaalde middenpartijen (PvdA, CDA, VVD, D66) zijn bestuurderspartijen en dat betekent pragmatisch worden en compromissen sluiten. Dan kan het beeld opkomen dat de landsregering wegkijkt of niet corrigeert maar slechts in goede bedoelingen en processen denkt. Afkeuren gebeurt vooral in het buitenland. Er dreigt dus een kloof tussen burgers en een deel van de politieke natie. Verderop verken ik die kloof verder.

Dorp en stad

Er is dus nogal beweging in de samenleving: ontzuiling, ontkerkelijking, afnemende partijtrouw, zwevende kiezers, emancipatie. Wat nog meer, toegespitst op de lokale gemeenschappen?

Nederland is na 1945 welvarend geworden, het rookgedrag is in de publieke ruimte nagenoeg verdwenen, de mobiele telefoon kwam sterk op, en het autobezit is enorm toegenomen. Dat had zijn uitwerking op de verkeersmobiliteit. Zestig jaar geleden was de

mobiliteit van veel burgers veel beperkter. Loop- of fietsafstand speelde toen nog een rol in gedrag; het autobezit was nog beperkt. Maar dat is intussen veranderd.

Door de gestegen communicatiemogelijkheden en de verkeersmobiliteit raken stad en platteland in de hoofden en harten van veel mensen meer verbonden. Stad en platteland groeien ook in macro-opzicht steeds meer naar elkaar toe, aldus het Sociaal en Cultureel Planbureau (Bijl e.a., 2011). Wat betekent wonen in een kleine gemeente als men onderweg inkopen doet, op een iPad of iPhone het wereldnieuws kan volgen, buiten de woonplaats kan stemmen en zo nodig de vergadering van tal van gemeenteraden via *livestreaming* vanuit elke plek in Nederland of daarbuiten kan volgen? En als de straatverlichting overal werkt, de wegen in orde zijn en de afvalophaaldienst zijn werk doet? De vragen voeren als vanzelf naar het beeld dat burgers in de gaten hebben dat de gemeentebesturen en andere besturen het zo slecht nog niet doen. Het is dan ook goed mogelijk om een juichrede te houden op het Nederlands openbaar bestuur

De tegenwerping luidt dat een gemeente niet alleen supermobiele burgers kent die in het arbeidsproces zitten. In een woonplaats verblijven ook minder mobiele medemensen. Denk aan thuiswerkers en andere (sterk) locatie gebonden mensen zoals geestelijken, schrijvers, beeldhouwers, huisartsen, bakkers, slaggers, landbouwers, gepensioneerden, lichamelijk of geestelijk gehandicapten, zieken. Voor velen van hen is de leefbaarheid van de eigen gemeentelijke samenleving en in het bijzonder de directe woonomgeving zeker zoveel van belang als voor de zeer mobiele medemensen.

Beleving van de leefsituatie

Hoe beleven de mobiele en minder mobiele mensen de leefbaarheid in hun woongemeente? Die leefbaarheid onderging de laatste halve eeuw veranderingen (o.a. Mak, 1996; Steenbekkers e.a., 2006; Smid, 2013). Met de veranderingen in de wereld (opkomende naties en markten, klimaatverandering, oorlogen), in de beroepen van burgers (meer technologie), hun onderwijs-, recreatie- en winkelorïëntatie, de ontkerkelijking en de sterk toegenomen mobiliteit is de kijk van burgers op het platteland en de eigen gemeente ontegenzeggelijk ook veranderd. Volgens leefsituatie-indexen is sprake geweest van wijziging in de leefsituatie van burgers. Dorpen zijn nog steeds wel hecht, maar ze kennen veel meer dan vroeger nieuwkomers. De binding is er ook nog wel, maar het wordt allemaal wel losser en minder vanzelfsprekend. Het DNA is enigszins veranderd. De sociale controle is afgenomen. Tal van dorpsbewoners staan klaar voor elkaar maar de hulp is vrijblijvender geworden, dus minder vanzelfsprekend, meldt het Sociaal en Cultureel Planbureau. Dorpen koesteren op het oog de identiteit maar zoeken ook naar een nieuwe balans tussen traditie en moderniteit, tussen het eigen erf en de wereld.

En de stad? De stad is niet alleen maar bruisend en anoniem. Steden kennen ook wel dorpse buurten naast buurten waarin de samenstelling rigoureuus is gewijzigd. Er kwamen aandachtswijken of hoe ze mogen heten. In 2002 werden in dertig steden 56 probleemwijken aangewezen. Rond 2010 bleek uit de studie *'Leefbaarheid door de tijd'* dat ook de stadsbewoners desondanks meer dan ooit tevreden waren over de leefbaarheid (Volkscrant, 221009; NRC 211009)).

Tabel 2: Eerste indicatie van groot en klein

Item	Gemeente Amsterdam	Gemeente Schiermonnikoog
Aantal inwoners	825.000	922
Oppervlakte	165 km ²	191 km ² , waarvan 44 km ² land
Bevolkingsdichtheid	4955 per km ²	21 per km ²
Aandeel niet-westerse allochtonen	35%	2%
Aantal ambtenaren	14.000	25
Lokale heffingen per inw. (2015)	€633.00	€812.00
Opkomst gemeenteraadsverkiezingen (2014)	50%	84%
Aandeel lokale partijen in de gemeenteraad	11%	100%
Begrotingstotaal 2016	€5.526.600.000.00	€5.900.000.00
Bijstandsgerechtigden	79 per 1.000 inw.	14 per 1.000 inw.

Glocalisering

De eigen gemeente wordt door burgers nog steeds van belang geacht. Maar er wordt paradoxaal genoeg ook gesproken van *glocalisering*. Daarbij gaat het om de trend van het samengaan van globalisering en het koesteren van het nabije, het lokale. De wereld is groot en tegelijk klein. De eigen buurt of wijk, het eigen dorp of stadje is niet weg geraakt uit de beleving van veel burgers. Ik ken het voorbeeld van een hoogleraar die werkt in Amsterdam maar in het weekend vaak in de harmonie van een plaatsje in Zuid-Limburg zijn partij meeblaast. Dat symboliseert de *glocalisering* een beetje. Deze hoogleraar is geen eenling. Velen kunnen in de eigen gemeente, die een onderdeel is van de grote stad Nederland, goed vertoeven. Ze combineren het stedelijke en het platteland moeiteloos in een land dat volgens sommige waarnemers uit de Verenigde Staten veel weg heeft van slechts één grote stad met uitloopgebieden naar het noorden, oosten en zuiden. Met maximaal twee uur reistijd kun je vanuit Den Bosch per auto overal komen.

Lokaal bestuur populairder dan lokale politiek

Wordt burgers gevraagd naar hun tevredenheid met het lokale bestuur, dan is het gemiddelde rapportcijfer hoger (6,2). Dat is voldoende maar een beetje 'dun zetje'. Dat cijfer is hoger dan wanneer wordt gevraagd naar de tevredenheid met de lokale politiek (5,8), maar ook dat cijfer is wel duidelijk beter dan voor de politiek in Den Haag (5,0) en in Europa (4,6). Aldus het persbericht bij Burgerperspectieven 2015-1 (SCP).

Prioriteiten

Wat zijn dan de grootste collectieve problemen in de ogen van burgers?

Het nationaal probleembesef wordt al jaren door het Sociaal en Cultureel Planbureau in kaart gebracht. Het Kwartaalbericht 2015/3 geeft de top vijf van door burgers als belangrijk gekwalificeerde collectieve problemen.

1. Samenleven en normen en waarden (alle jaren vanaf 2007 aan kop);
2. Gezondheids- en ouderenzorg;
3. Immigratie- en integratie;
4. Inkomen en economie;
5. Politiek en bestuur.

Nederlanders zijn tamelijk bezorgd over de zorg, maar dus tegelijkertijd in vergelijking met andere Europeanen ook best tevreden.

Niet in de top vijf zitten onder meer:

- Nederland in de wereld: wijzen op mensenrechten, meedoen aan missies, etc.;

- Innovatie;
- Onderwijs, kunst en cultuur;
- Verkeer en leefomgeving;
- Natuur en milieu;
- Jeugd en gezin.

Buurtonderzoek: gelukkige en onzekere burgers

De burgers zijn welvarender geworden, mobieler en ze beschikken over een lokaal bestuur dat ze een voldoende geven (meer in Abma en Korsten, 2009). De burgers van Nederland zijn ook na de economische terugval (lage groeicijfers), de financiële crisis (2008 en later) en na de terroristische dreigingen en aanslagen (New York, aanslag 9/11; Parijs, aanslag Charlie Hebdo) verder ondervraagd over de beoordeling van hun leefsituatie.

Uit 382 interviews van NRC-journalisten in dertig buurten, die over het hele land verspreid liggen, blijkt in december 2015 dat mensen *gelukkig zijn, maar ook onzeker* zijn over de toekomst (NRC, 051215). Met henzelf gaat het wel goed maar met de anderen minder.

De zekerheden waarmee de volwassenen van nu groot zijn geworden, lijken verdamppt, zo wordt samenvattend gesteld (Blokker en Poort, 2015). Snelle veranderingen in de samenleving en in meerdere sectoren voeden hun onzekerheid.

Sommige hervormingen vallen tegen

De vooral op meer marktwerking gerichte hervormingen op het spoor, in de bankwereld, bepaalde delen van het onderwijs en de zorg zijn volgens velen 'doorgeschoten' of ronduit 'verkeerd' geweest. Het toezicht vormde onvoldoende tegenkracht. Parlementaire enquêtes en parlementair onderzoek (privatisering) hebben sectoren in kaart gebracht.

2015: Reacties van burgers in een woordwolk (Burgerperspectieven SCP 2015/3)

afbraak **agressie** allochtonen arm **armoede** asielbeleid
asielzoekers banken belasting belastingen **beleid**
bezuinigingen buitenland **buitenlanders**
 criminaliteit discriminatie economie egoïsme eigen
 elkaar euro **europa** financiële gebrek gedrag **geld** geweld
gezondheidszorg graaicultuur **griekenland**
hoge hoog hulp integratie intolerantie jeugd jongeren kosten
 land landen maatschappij **mensen** milieu minder Nederland **normen**
onderwijs opvang **ouderen** ouderenzorg
 overheid pensioen pensioenen **politie** **politiek** problemen
 racisme regering **respect** rijk samenleving slechte
 sociale **teveel** tolerantie veiligheid **vluchtelingen**
waarden weinig werk
werkgelegenheid werkloosheid **ZORG**

De premiestijgingen, de macht van de verzekeraars en de doorgeschoten marktwerking in de thuiszorg (gehalveerde thuiszorg) en ziekenhuiszorg worden thans met name gehegeld. De

verzorgingshuizen, in aantal teruggedrongen, krijgen een andere invulling door opname van mensen met meer zorgwaarde. Wordt het toenemend aantal ernstig dementerenden in een tijd van vergrijzing daar voldoende opgevangen? Is er veerkrachtige zelfredzaamheid bij burgers en nog voldoende zorg of wordt zelfredzaamheid door de overheid opgelegd? Daarover bestaat bij velen twijfel.

Participatiesamenleving en keuzejeuk

Over de door de Koning in de troonrede van 2013 geproclameerde reddingsboei van de participatiesamenleving zijn vele respondenten uit het NRC-onderzoek, na alle bezuinigingen, sceptisch. De eerder door opeenvolgende kabinetten- Kok (1994-2002) en kabinetten-Balkenende (2002-2010) gewenste toenemende arbeidsparticipatie van jonge mannen en vrouwen, werkzaam op verschillende locaties (mobiliteit), zit de participatiemaatschappij enigszins in de weg. De arbeidsparticipatie leidt tot overbelasting van jonge gezinnen en drukt vrijwillige hulp voor zorgbehoevende ouders weg. Mantelzorg blijkt ook om andere redenen niet probleemloos, volgens de interviews. Burenhulp komt in stedelijke wooncomplexen minder breed voor dan in dorpen, maar burenhulp in 2015 is bovendien in tal van dorpen niet meer de burenhulp van 1950 of 1960. De overheidsaandacht voor ouderen is volgens menigeen ook te gering (ze worden ook nog eens onevenredig getroffen door belastingmaatregelen en uitblijvende pensioenindexering). De wijzigingen in het zorgstelsel geven bovendien 'keuzejeuk': waar doe je goed aan? Van de zorg is een labyrint gemaakt. Dus, de zorg verschaalt en het beroep op langer thuis wonen (zelfredzaamheid) en maatwerk in de zorg wordt de dekmantel.

Burgers over de zorg

- Het principe van solidariteit in de financiering van de zorg kan op brede steun rekenen, maar de bereidheid om bij stijgende zorgkosten zelf meer bij te dragen is gering.
- Overheid moet verspilling in de zorg aanpakken.
- Het begrip 'marktwerking' maakt meer negatieve dan positieve reacties los.
- In de bevolking is het inzicht in de kosten en de financiering van de zorg zeer beperkt.
- Vooral mensen met een lager inkomen hebben het gevoel dat voor steeds meer geld steeds minder zorg wordt geboden.

Bron: SCP, *Betalen voor de zorg*, 2012.

Tweede hoofdprobleem: migratiestromen

Naast de zorg benoemen burgers nog andere grote problemen. Migratie in de vorm van asielaanvragen van vluchtelingen en gelukszoekers is het tweede hoofdprobleem. Allereerst is het de grootte van de instroom die zorgen baart. Veel instroom stelt de veerkracht van de samenleving op de proef omdat de staat veel meer geld kwijt is aan allerlei regelingen voor opvang dan zonder die grote opvang: budget voor ambtenaren, voor juridische procedures, voor nieuwe woningen, voor onderwijs, voor integratie, bijstand, en voor het terugsturen van afgewezen asielaanvragers. Het bieden van goede opvang roept twijfels op (groot- en kleinschalige opvang?). Instromers kunnen of zullen een probleem worden (goede screening?; integratie?; illegaliteit?). Intussen worden tot december 2015 geen openbare scenario's gemaakt met inschattingen van de financiële consequenties bij een verschillende omvang van de instroom.

Wat ook speelt is de discussie over ongelijke behandeling: dat instromers faciliteiten en voorzieningen geboden wordt, die 'gewone' Nederlanders ontberen.

Derde punt: de toepassing van bestaande systemen van toewijzingen komen onder spanning, zoals de woningtoepassing (doorbreken van wachtlijsten?; voorrang?) als van diploma-erkenning (valse diploma's in omloop?).

Een ander dilemma is in hoeverre de normen en waarden overeind blijven of dat Nederland geleidelijk opschuift door andere gewoonten te accepteren die botsen met erkende waarden en normen (bij voorbeeld vrouwelijke caissières vervangen door mannelijke?). Dit raakt aan het nationaal gevoel, het rechtsgevoel ('onze wetten') en aan identiteit ('dit deden wij altijd zo').

Er is nog iets volgens het buurtonderzoek. De zorg wordt afgeknepen terwijl het budget volgens veel geïnterviewde respondenten 'met bakken gaat' naar de randen van Europa (Griekenland, Frontex, Turkije etc.), naar de redding van banken (redding ABN AMRO), en andere zaken (missie in Mali, etc.). De burgers draaien ervoor op als de eerder genationaliseerde bank later weer naar de beurs gebracht wordt en minder in het laadje brengt. Nederland verliest op het redden van een systeembank. Links en rechts laten overheidsorganisaties en op afstand gezette organisaties ook nog eens steken vallen. Reorganisaties blijken niet steeds goed doordacht. Opeenvolgende onderzoekscommissies illustreren diverse andere fiasco's zoals bij voorbeeld de woningcorporaties (Vestia), diploma-inflatie (InHolland), megalomane scholenbouw (Roc Leiden), ICT-perikelen(rijksoverheid), tijdige aanschaf van rijdende treinen (onderzoek van Fyra-debacle).

Burgers zijn dus én tevreden en gelukkig (de basis), én ontevreden (hervormingen) én onzeker (toekomst). 'Nog niet' en 'straks' blijken het meest gebruikt in de interviews. 'Nog niet werkloos', 'nog geen aanslagen'. 'Wat wordt het straks voor mijn kinderen?' 'Straks wordt het waarschijnlijk slechter'.

Vertrouwen

Mensen verwachten meer dan twee keer zo vaak (57% versus 23%) van loodgieters, aannemers en automonteurs een eerlijke behandeling te krijgen dan van bankiers en verzekeraars. Het vertrouwen in financiële instellingen is sinds de financiële crisis gedaald van 31% in 2008 naar 25% in 2010 en 23% in 2015. Hoger opgeleiden, die gemiddeld genomen eerder hun vertrouwen uitspreken in mensen en instellingen, hebben niet meer vertrouwen in financiële instellingen dan lager opgeleiden blijkens het burgeronderzoek (kwartaalonderzoek) van het SCP (2015/3).

Teleurstelling bij politici en burgers

De conclusie moet zijn dat de bevindingen over burgeropvattingen aansluiten bij wat het Sociaal en Cultureel Planbureau al jaren rapporteert in kwartaalonderzoeken. Bovenaan op de zorgenlijst staat de gezondheidszorg (o.a. ouderenzorg) en de vluchtelingenmigratie. Deze prioriteiten weerspiegelen de indruk dat de burgers voor hun gevoel de greep op hun omgeving verliezen (of niet ingevuld krijgen met hulp). Ook voor politici geldt dat ze geen voldoende greep hebben op vraagstukken zoals het spoor en de migrantentoeestroom. Dan kan de burger wel keuzen hebben, maar hij heeft niet het gevoel dat dit hem wezenlijk verder brengt. Zo ontstaat er een verlangen naar wat was, naar het ziekenfonds en de verzorgingsstaat. En bij politici ontstaat ook het gevoel dat het op afstand zetten van 'het

spoor' niet veel geholpen heeft. Er is dus aan beide zijden teleurstelling: bij burgers en bij politici en bestuurders. Maar hoe zit het met de onderlinge verhouding?

Zorgen van burgers moeten politici een zorg zijn

Overheidsbestuurders en politici en burgers hebben verwachtingen van elkaar die niet sporen. De overheid spreekt de burgers vaak in beleidstaal aan die (onvermijdelijk) *systemtaal* is, terwijl de burgers zaken vanuit hun *leefwereld* beleven en het jargon niet snappen. Deels is dit een kloof tussen hoger en lager opgeleiden (getypeerd als *diplomademocratie*) maar deels niet. De overheid denkt dat elke burger zelfredzaam is en de vrijheid van keuzen waardeert, maar dat is niet zo. De overheidsprioriteiten sporen niet steeds goed meer met wat burgers van belang vinden. Het duurt veel te lang alvorens erkend wordt dat doorbraken in discussies moeten plaatsvinden en deze ook plaatsvinden. Columnisten als Martin Sommer en Tom-Jan Meeus schrijven spottend: hoeveel crises zijn nodig alvorens effectieve maatregelen volgen in het onderwijs (minder schaalvergroting, minder megalomanie in bouw), zorg (minder marktwerking) en inzake de migratieproblematiek (tijdiger doordenken van nationale en internationale maatregelen)? Het vertrouwen in kabinetten wordt er niet groter op, hoewel het gewaardeerd wordt dat kabinetten niet om de haverklap vallen.

Ontkoppeling

Het buurtonderzoek laat zien dat er een ontkoppeling is van wat mensen belangrijk vinden en wat de landelijke politiek van belang vindt. Het zijn *gescheiden werelden*. Dat is een ernstige situatie in een politieke democratie (NRC, 071215). Wat meer en beter moet gebeuren, is dat het verhaal van de verontruste burgers doordringt in de politiek en wellicht ook het verhaal van de politici bij burgers. Voor het laatste zijn burgers niet erg ontvankelijk als politici geen vertolking bieden voor het eerste en slechts *systemtaal* gebruiken. Het zal politici niet lukken om een verhaal over marktwerking te laten landen bij burgers als er niet ontvankelijkheid is voor waar marktwerking uit den boze is omdat die daar niet werkt en het succes niet kan worden aangetoond en het falen juist wel zichtbaar is. Politici komen niet door bij burgers inzake de migrantenproblematiek als een deal over verdeling van 160.000 migranten die in Griekenland per gammel bootje arriveren leidt tot een feitelijke toewijzing van minder dan 1000 migranten over de EU-landen. Veel burgers zien dat de onmachtige EU-instituties '*wir schaffen das*' (Kanzlerin Merkel) niet kunnen waarmaken. Bovendien is de verdeling van 160.000 migranten een lachertje als in werkelijkheid meer dan 800.000 migranten zijn ingestroomd in Duitsland, Nederland en Zweden samen. De Europese Raad van ministers en EU zijn in dit dossier tot nu toe onmachtig gebleken.

Kortom, Nederland is een welvarend en tamelijk ordentelijk bestuurd land met veel gelukkige mensen maar wel enkele forse zorgpunten die op het lokale vlak aan de orde zijn. De participatiemaatschappij, de zelfredzame ouderen, de migranten die onderdak wensen en integratie behoeven, dit alles bevindt zich in het gemeentelijk domein.

Moet zo'n land bestuurd worden door veel bestuurslagen van territoriaal en functioneel bestuur: de Europese Unie, de rijksoverheid, de provinciale overheden, gemeenten, de waterschappen, de veiligheidsregio's, de regionale omgevingsdienste en andere samenwerkingsverbanden (als vorm van aanvullend bestuur)? Kan het niet wat minder of anders? Ik beperk me hier tot de kracht van kleine gemeenten.

Elk dorp een eigen gemeentebestuur?

Bijna elk dorp in Nederland zou een eigen gemeente en gemeentebestuur kunnen kennen, zoals in Frankrijk met zijn duizenden gemeenten bijna het geval is. Hebben die gemeentebesturen daar dan substantiële taken? Nee. Bovendien zou zo'n geheel van gemeenten *ondoelmatig* zijn omdat dan veel *vermijdbare kosten* gemaakt worden. Elke gemeente zou dan ambtenaren moeten hebben op heel veel zelfde gebieden als buurgemeenten in de regio hebben. Denk aan ambtenaren op het vlak van bijvoorbeeld burgerzaken, openbare orde, openbare werken, juridische zaken, financiën, huisvesting, informatie- en communicatietechnologie. Dat is ondoelmatig. En gemeenten zouden ook personen in dienst nemen die slechts een of enkele malen per jaar nodig zijn. In dat geval maakt een gemeentebestuur hoge kosten. Kortom het zoeken naar de 'goede' *schaal* van een gemeente begint dan al snel.

Het belang van 'mens en organisatie'

Wat is nodig om overheidsorganisaties van niveau te hebben? Veel inwoners (schaal), of toch vooral capabele ambtenaren, een robuuste en competente organisatie (niet te weinig ambtenaren) en bestuurders die belangen kunnen afwegen? Openbaar bestuur is mensenwerk. Een rol speelt of bestuurders en ambtenaren, op zich en in hun verbinding met anderen in beleidsnetwerken met professionaliteit (volgens de beroepsstand), verantwoordelijkheidsgevoel (Randstad), plichtsbesef (noorden des lands) en bezieling (zuiden des lands) hun werk verrichten. Zij weten dat hun handelen wordt onderzocht (o.a. rekenkamer) en wordt beoordeeld (toezichhouders). Ambtenaren werken in ambtelijke omgevingen.

Ambtenaren werken doorgaans niet alleen want ze zijn opgenomen in een ambtelijke organisatie. Als ze met een paar aan een taak werken, stemmen ze af, en als de taak groot wordt, komt er projectmanagement aan te pas. In alle gevallen is het (collegiaal) bestuur collectief verantwoordelijk en aanspreekbaar. Vaak is een gemeentelijke organisatie voor bepaalde taakuitvoeringen weer verbonden met andere organisaties in de vorm van aanvullend bestuur, zoals een regionale milieudienst. Dan wordt een taak of cluster taken opgeschaald. Mensen doen ertoe maar ook hun organisaties want kiezen voor afstemming, projectmanagement of opschalen gebeurt niet zonder reden. Het werk van de Duitse bestuurskundige Fritz W. Scharpf heeft dat ook nog eens duidelijk gemaakt. Een voorbeeld.

Organisaties laten een vingerafdruk achter

Als toerisme onderdeel is van een departement van economische zaken krijg je (iets) ander beleid dan als toerisme behoort tot het departement van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk. In een economische gerichte ambtelijke setting zal toerisme vermoedelijk gezien worden als een verschijnsel in termen van werkgelegenheid, productie, bestedingsomvang, economische voordelen. In een departement van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk zullen de aanwezige sociologen en sociaal-psychologen anders kijken. Ze vragen naar welke toeristen van waar komen, hoe lang ze blijven, waar ze naartoe gaan en waar niet, wat hun verwachtingspatronen zijn en waaraan ze wat besteden. Blijkbaar heeft een departement door de taalkleur, de gegroeide gewoonten en werkwijzen en door bestaand beleid inwerking op wat belangrijk wordt geacht en wat hoe wordt aangepakt. De andere wijze van kijken en andere taal voert tot een andere beleidsinhoud ('framing').

Organisaties laten een vingerafdruk achter. Mensen en organisaties doen ertoe. Zo is het ook mogelijk dat een gemeentebestuur van Amsterdam anders tegen toerisme aankijkt dan het bestuur van de gemeenten Ameland, Harlingen, Hardenberg of Steenbergen.

Het belang van productiecapaciteit

Ik zet een stap verder. Is het belangrijk dat een gemeentebestuur dat een beleid in de stijgers wil zetten of een beleidsverandering wil doorvoeren, ook beschikt over een *ambtelijke organisatie die qua productiviteit kwantitatief en kwalitatief wat voorstelt?* Of zijn het *andere* factoren, zoals de (genoemde) professionaliteit en bezieling, de inbedding van een dienst, de lokale omstandigheden, gebeurtenissen en/of politieke voorkeuren (motivaties) die veel belangrijker zijn?

De productiecapaciteit in kwantitatief en kwalitatief opzicht is van belang: een kleine gemeente is qua productiecapaciteit kwantitatief en kwalitatief beperkt; een grote gemeente heeft een grote en gedifferentieerde productiecapaciteit in kwantitatief en kwaliteits opzicht, met tal van specialismen. Dit is bij velen bekend. Ik geef vier voorbeelden. Die maken duidelijk dat het wel degelijk uitmaakt of je als gemeentebestuur beschikt over voldoende en capabele ambtelijke krachten en ook leidinggevend. Populair gesteld: heb je de mensen niet, dan heb je de productiecapaciteit niet en kun je als lokaal bestuur niet veel uitrichten. Een gemeente als Renswoude heeft slechts 22 fulltime werkzame ambtenaren in dienst en tien parttimers.

Dit gegeven maakt direct duidelijk dat kleine gemeenten met weinig ambtenaren begrensd zijn in hun mogelijkheden. Het is als met een bakkerij. Verwacht van een (goede) bakker die met een hulpje een eenmanszaak runt, niet dat hij of zij elke dag 45 soorten brood en veel soorten gebak levert, en daarnaast ook nog het brood bij bepaalde burgers thuis bezorgt. Verwacht ook niet dat hij opgaat voor het kampioenschap 'beste bakker van Nederland'. Ergo, als een kleine gemeente met weinig capaciteit lijkt op een bakker met een eenmanszaak zal de gemeente als ze al tot beleid komt, al gauw tot de achterblijvers behoren en niet tot de *frontrunners*, want die gemeente beschikt over te weinig personeel en veel (kwetsbare) eenmansposten. De kwalitatieve productiecapaciteit is ook nog eens begrensd.

De vier voorbeelden die volgen vormen de inleiding op de vraagstelling die handelt over de sterkten en de zwakheden van kleine gemeenten, *dus* van gemeenten *met een beperkte kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit*. Kleine gemeenten krijgen weinig financiële middelen en hebben daardoor een beperkte productiecapaciteit. Het is die capaciteit waar het om gaat, niet zozeer de oppervlakte, het aantal huishoudens of het aantal inwoners. Die blijken ook wel van belang, maar niet in eerste instantie.

Case-studies illustreren het belang van capaciteit

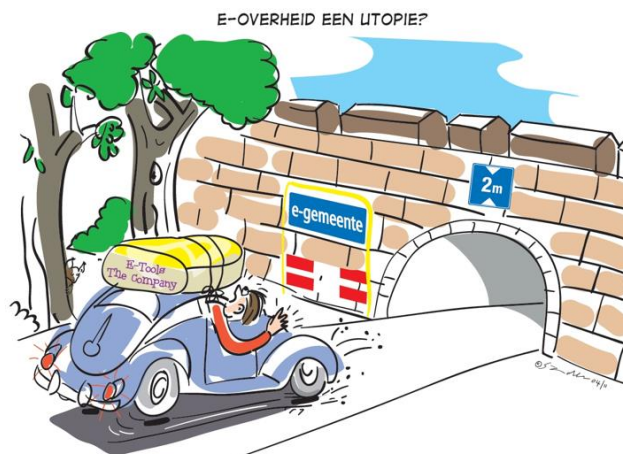
Eerste casus. Gemeenten moesten een administratieve innovatie invoeren: *de Basisregistratie Adressen en Gebouwen* (BAG). De BAG is een nationaal-brede database die gegevens bevat over alle adressen en gebouwen van alle gemeenten in Nederland. Deze BAG zou gebruikt moeten kunnen worden door publieke en private organisaties. Deze maatregel werd in 2008 aangekondigd en moest voor 1 juli 2009 gerealiseerd zijn. Daar kwam niet genoeg van en daarom werd de deadline opgeschoven naar 1 jan. 2011.

Wat bleek, was dat gemeenten een verschil in snelheid kenden. De verschillen in tempo tussen gemeenten konden worden verklaard door een verschil in hulpbronnen ('resources') en niet door bestuurlijke voorkeuren (motivaties) of lokale behoeften. Wat zijn hulpbronnen? Hulpbronnen zijn budgetten en ambtenaren. Wie als gemeente geen ambtenaar of ambtenaren heeft voor BAG-werk of wel ambtenaren maar slechts met beperkte kennis en vaardigheid, die lag achterop in het oppakken en uitvoeren van deze door de rijksoverheid opgelegde gemeentelijke taak. Dat bleek uit onderzoek (Jans, 2015). Dat verrast niet. Eerder was mij al eens gebleken dat als een gemeente geen onderwijsambtenaar in dienst had of slechts enkele ambtenaren, er van lokaal onderwijsbeleid ook vrijwel niets terecht kwam. Een voor de hand liggende bevinding, bij nader inzien. Scherp gesteld, 'geen mensen, geen beleid'. Blijkbaar werd lokaal onderwijsbeleid in kleine gemeenten niet zo belangrijk gevonden dat gemeentebesturen er substantieel algemene middelen voor voteerden.

Tweede casus

De vorming van *Centra voor Jeugd en Gezin* (CJG) is ook een door de rijksoverheid opgelegde taak. Eind 2007 werd bekend gemaakt dat voor eind 2011 iedere gemeente tenminste een duidelijk herkenbaar fysiek inlooppunt gerealiseerd moest hebben waarin organisaties die verantwoordelijk zijn voor jeugdzorg kunnen samenwerken in het aanbieden van diensten aan burgers. Het ging de rijksoverheid om verbetering van de jeugdzorg en in dat verband ook om de samenwerking tussen organisaties in de keten en het bieden van opvoedadvies en opvoedondersteuning voor alle gezinnen. Gemeenten kregen budget hiervoor in de vorm van een brede doeluitkering Jeugd en Gezin. Verondersteld werd dat gemeentebesturen gemotiveerd zouden zijn om deze centra uit de grond te stampen, zeker ook omdat de rijksoverheid het budget leverde. Wat bleek?

De snelle gemeenten hadden meer organisationele capaciteit, waren actief in beleidsnetwerken op het gebied van jeugd en gezin en wendden het budget aan voor deze centra. Motivaties van gemeentebesturen ('wij willen dit') deden er nauwelijks toe want er zijn ook hulpbronnen nodig. Hulpbronnen in de vorm van organisatiekracht en menselijke capaciteit, daar gaat het om. Dat is een basale eis. Conclusie: Wie de mensen niet heeft, en dat zijn toch vaak wel de kleine gemeenten, kan beleid niet van de grond krijgen.



Derde casus

Hoe verliep de realisatie van *e-democracy applicaties op gemeentelijke websites*?

Gemeenten werden op dit vlak niet door de nationale overheid verantwoordelijk gehouden en het Rijk leverde ook geen budget hiervoor. Gemeentebesturen zijn zelf verantwoordelijk voor het niveau van de lokale democratie voor zover dat van doen heeft met infrastructuur, zoals een website. Gemeenten zijn op dit vlak volkomen autonoom. Opnieuw bleken hulpbronnen deels verklarend en minder de preferenties van de besturen. Hulpbronnen op dit vlak waren 'een grotere organisationele capaciteit' en prestaties die in het verleden waren behaald. Wat ook een kleine rol speelde was of er een portefeuillehouder ICT was of niet. We zien opnieuw: je moet ambtenaren hebben die een aanzet geven voor beleid, zelfs als je werk uitbesteedt.

Vierde casus

Tenslotte een vierde casus: de inhoudelijke ontwikkeling van *lokaal prostitutiebeleid na de opheffing van het bordeelverbod* in 2000. Door het opheffen van het bordeelverbod werd prostitutie in Nederland bij wet legaal. Achter deze hervorming ging de intentie schuil om een einde te maken aan de misstanden in de seksbranche. Gemeentebesturen werden verantwoordelijk voor het voeren van het lokaal prostitutiebeleid maar ze werden niet gedwongen om tot prostitutieregelgeving te komen. Voor gemeenten die wel regelgeving wensten, formuleerde de VNG een modelverordening, die gemeenten konden overnemen. Wat blijkt in de praktijk? Bij gemeenten die vrijwillig tot regelgeving overgingen, door overname dan wel aanpassing van de modelverordening, waren het niet zozeer de lokale behoeften of prioriteiten die bepalend waren, maar eerder de lokale hulpbronnen die ervoor zorgden dat gemeenten de modelverordeningen veranderden. Bij hulpbronnen moet men – opnieuw - denken aan organisationele capaciteit. Er zijn in de gemeentehuizen denkers nodig (geweest) die zich verdiepten in tal van aspecten van het prostitutiebeleid. Logisch eigenlijk.

Tussenconclusie

De hoofdconclusie uit deze weergave van onderzoeksresultaten op vier gebieden is dat *zowel de mensen als de organisatie* van de gemeente *ertoe doen*. Als een gemeente de mensen (ambtenaren) er niet voor heeft, loopt ze snel achter op de noodzaak tot invoering van beleid van de centrale overheid of het van de grond krijgen van een lokaal initiatief. Kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van gemeentelijke organisaties is in diverse gevallen veel bepalender voor het van de grond komen van lokaal beleid dan lokale behoeften of lokale prioriteiten. De uitspraak in de gemeenteraad '*wij vinden dit belangrijk*' leidt op zich nog niet tot handelen. Als een gemeente de mensen niet heeft, wordt voor het dagelijks bestuur en de gemeenteraad '*duwen met een touw*' om iets van de grond te krijgen. Duwen met een touw leidt tot niets.

Het zijn de kleine gemeenten met weinig ambtelijke capaciteit en hier en daar begrensde kwaliteit die moeite hadden met de adequate en snelle invoering van de BAG, de realisatie van Centra voor Jeugd en Gezin, de realisatie van *e-democracy applicaties op gemeentelijke websites* of het expliciet voeren van een lokaal prostitutiebeleid. Dergelijke gemeenten zijn trage volgers ten opzichte van gemeenten met veel meer ambtenaren en daarmee denk- en werkkracht in huis. Dat veel kleine gemeenten trage volgers zijn en geen frontrunners is begrijpelijk.

Het adviesbureau BMC bevestigt dit. BMC analyseerde een groot aantal bestuurskrachtonderzoeken en stelde op grond daarvan vast dat vijf kenmerken of factoren in het bijzonder bijdragen aan bestuurskracht van gemeenten opgevat als het vermogen om lokale bestuurlijke en maatschappelijke opgaven op niveau om te zetten in beleid en dat beleid uit te voeren. Een factor is bestuurlijke stabiliteit en een tweede 'een kwantitatief en kwalitatief goede organisatie' (BMC, 2010: 5). Maar grote gemeenten met veel ambtenaren en denkkraft kunnen toch tekort schieten. Denk aan de raadsenquête naar de Noord-Zuidlijn in Amsterdam.

De vraagstelling voor het vervolg

Het voorgaande betoog maakt duidelijk dat gemeenten functioneren in een samenleving die in beweging is. Die verandering laat sporen na in de manier van kijken naar gemeentelijke organisaties en hun besturen. Mensen zijn mobieler geworden maar hechten nog steeds aan het nabije. Wat een gemeentebestuur doet of niet doet is niet obsoleet geworden. De verwachtingen bij burgers over dat bestuur zijn zeker niet minder geworden, eerder meer ('rising expectations'). Bestuurskrachtige gemeenten zijn dus van belang. Op die bestuurskracht (bestuurlijk vermogen) werken veel factoren in maar twee keren er steeds terug: er is een robuust ambtelijke apparaat nodig om taken en opgaven aan te pakken en er is professionele kwaliteit (expertise) nodig. Dus kwantiteit en kwaliteit is nodig. Is die er bij kleine gemeenten ook? De vraag wordt vervolgens:

wat zijn meer in het algemeen de sterkten en zwakten van besturen van kleine gemeenten en hun ambtelijke organisaties?

Om die vraag te beantwoorden ga ik uit van

- meer dan 150 bestuurskrachtmetingen van gemeenten (Korsten, Abma en Schutgens, 2007; Schutgens, Maessen en Korsten, 2009; Abma, 2012; Schutgens, 2014);
- studies naar gemeentelijke fusies (o.a. Beerepoot, Fraanje en Herweijer, 2009);
- ander onderzoek naar beleids- en organisatiekwesities waarbij gemeentegrootte een rol speelt;
- gesprekken met tal van burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen in den lande;
- gesprekken met colleges van B&W en gemeentesecretarissen van alle Groningse gemeenten in 2012 maar ook met vele andere gemeenten;
- eigen observaties in kleine en grote(re) gemeenten, onder andere het bijwonen van B&W-vergaderingen en raadsvergaderingen.

Ik streef een genuanceerde beschouwing na. Ik huldig *niet* het principe '*small is always beautiful*' en evenmin '*big is always beautiful*'. Een gemeente is altijd te klein voor het ene en te groot voor het andere. Maar soms is een politieke keuze over de gemeentelijke schaal gewenst en kan niet alles bij het oude blijven. Ter toelichting het volgende.

Een bestuur van een kleine gemeente kan via *aanvullend bestuur* aan kracht winnen of ad hoc expertise inhuren die ze niet in huis heeft. Een kleine gemeente kan zo (tijdelijk of langdurig) haar krachten versterken. Een grote gemeente kan als ze op haar beurt nog 'te weinig massa' heeft, bij voorbeeld voor het volgen van actuele ontwikkelingen in het verband van de Europese Unie en het tijdig verwerken van consequenties, ook de samenwerking met andere grote gemeenten zoeken. Maar een bestuur kan ook aan

schaalverkleining doen, bij voorbeeld door deconcentratie van dienstverlening naar stadsdelen, wijken of dorpen of door het instrument van de stadsdeelraden of dorpsraden te benutten en/of door de wijkschouw regelmatig in te zetten.

Een grote(re) gemeente kan meer, heeft meer potentieel in huis en meer expertise en is ambtelijk robuuster maar loopt ook risico's. Ik noem er twee: het risico megalomaan te worden door te grote ambities na te streven of het risico op autisme door de burgers uit het oog te verliezen.

Maar dat neemt niet weg dat een heel kleine gemeentelijke organisatie zich niet goed staande kan houden in een samenleving waarin veranderingen plaatsvinden, zoals de klimaatverandering (gevolgen voor riolering?), de migratiestroom als gevolg van klimaat en conflicten (opvang bieden?), en de opmars van orde- en veiligheidsvraagstukken of van calamiteiten van uiteenlopende aard (veiligheidsfunctionarissen in dienst?) en de decentralisatie van taken in het sociaal domein (jeugd, zorg en werk).

Tabel 3: Aantal gemeenten naar grootteklasse, 2014

Aantal inwoners	Aantal gemeenten
Minder dan 5.000 inw.	6
5.000 -20.000 inw.	131
20.000 - 50.000 inw.	192
50.000 – 100.000 inw.	44
Meer dan 100.000 inw.	30
Totaal	403 gemeenten
Bron: CBS.	

Kleinere gemeenten zijn gemeenten onder pakweg 30.000 inwoners. Dit getal is enigszins arbitrair maar verdedigbaar. Ik ga hier uit van een kleine gemeente van zeg eens 20.000 inw., 100 fte aan ambtelijk personeel, 3 fte aan wethouders, en zeg eens acht partijen in een gemeenteraad van 17 leden. Wat kan een bestuur van een kleine gemeente? Wat mogen burgers verwachten van het bestuur en een gemeentelijk ambtelijk apparaat?

Uitgangspunten voor beantwoording

Ik noem vijf uitgangspunten voor het nadenken over sterkten en zwakten van kleine gemeenten.

Het belangrijkste uitgangspunt is het bestaan van de *Code voor goed openbaar bestuur*. Die code, opgesteld door het kabinet-Balkenende IV, geldt voor alle overheden. In die code zijn *beginselen* opgenomen waaraan ook gemeenten zoveel mogelijk moeten (proberen te) voldoen. Die beginselen komen voort uit het functioneren van de Raad van State (ze worden gebruikt bij de beoordeling van wetsontwerpen) en de Nationale Ombudsman, jurisprudentie en wetenschappelijke kennis. Het gaat om beginselen van behoorlijk bestuur, behoorlijke regelgeving, behoorlijke beleidsvorming en behoorlijke inspraak. In de loop der jaren is het aantal criteria waaraan de kwaliteit van overheidsfunctioneren wordt afgemeten sterk *toegenomen*. Daarom is er een *indikking* tot kernbeginselen of principes ontstaan. Wat betekent dat? Ik noem enkele 'beginselen'. Gemeenten moeten:

- o integer zijn;
- o democratisch en rechtstatelijk functioneren;
- o open en transparant functioneren;
- o responsief zijn naar de samenleving;

- participatie met burgers adequaat inhoud geven;
- doelgericht zijn;
- rechtmatig, effectief, legitiem en doelmatig functioneren;
- uitvoeringsgericht werken;
- evalueren, leren en zelfreinigend vermogen bezitten;
- zich adequaat verantwoorden.

Met deze beginselen en criteria kun je grote en kleine gemeenten en organen van aanvullend bestuur de maat nemen. Daaraan is toe te voegen dat vanuit de maatschappelijke bestuurskunde gezien gemeenten met bezorgde burgers van doen hebben, getuige het genoemde buurtonderzoek en andere inzichten over de veranderende samenleving.

Een gemeente, ook een kleinere, moet dus voldoen aan eisen van rechtsstatelijkheid en politieke democratie in de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. Alle wettelijk verplichte taken, zoals de genoemde BAG, moeten (kunnen) worden uitgevoerd, al of niet via aanvullend bestuur (de Wgr). Elke gemeente moet naast de uitvoering van medebewindstaken autonoom beleid kunnen voeren. De mate waarin verschilt echter per gemeente. Bijvoorbeeld: een gemeente met een (door de provincie aangewezen) streekfunctie voert meer autonoom beleid op het gebied van gebiedsontwikkeling en stimulering van de economie dan een naastgelegen beheergemeente die hoofdzakelijk op de winkel past.

De gemeente moet bovendien over een sluitende begroting in meerjarenperspectief beschikken. De gemeente moet verder ‘schokbestendig’ en ‘vuurvast’ zijn in relatie tot orde en veiligheid. Daartoe maakt ze deel uit van een Veiligheidsregio.

Tabel 4: Globale aanduiding van beleidsterreinen van gemeenten

Beleidssterreinen in categorieën	Voorbeelden van deelgebieden
Algemeen bestuur	Communicatiebeleid, Aanbestedingspolitiek, Integriteit, Gedoogbeleid, Internationalisering, Dualisering, Participatiepolitiek, Personeel & organisatie, Juridische zaken, Huisvestingszaken, Ombudszakenbeleid, Geo-zaken, Faciliteiten- en gegevensbeheer, Informatiebeleid en ICT, Cybersafety, Treasury
Burgerzaken en Dienstverlening	Klantencontactcentrum, Bevolkingsadministratie, Paspoorten, Basisregistratie personen, Begraafplaatsen, Wet op de lijkbezorging, Overige aspecten burgerlijke stand, Verkiezingen, Informatiecentrum
Openbare orde, justitie en veiligheid	Evenementenveiligheid, Sluitingstijdenpolitiek, Protestmars, Kermissen, Parades, Brandweer, Rampenbestrijding, Drugs- en prostitutiebeleid, Uitvoering Drank- en Horecawet, Camerabeveiliging, Casino's, Circus, Voetbalwedstrijden, Boksgala's, Straatartiesten, Coffeeshopbeleid, Verslaafdenopvang, Daklozen, Tegengaan huiselijk geweld, Veiligheid café's, Vuurwerkvrrije zones, Ontruiming
Financiën	Begroting, Belasting- en legespolitiek, Subsidiepolitiek, Administratieve lasten, Bezuinigingen, Publiek-private samenwerking, Inkoop
Economische zaken, grondpolitiek en toerisme	Werkgelegenheidpolitiek, Acquisitie, Bedrijventerreinen, Grondpolitiek en grondbedrijf, Contactpunt ondernemers, Toerisme, Standplaatsenpolitiek, Evenementenpolitiek, Terrassenbeleid
Landbouw, natuur en landschap	Land- en tuinbouw, Tuinderskassen, Natuurgebieden, Kamperen, Fiets- en wandelroutes, Strand- en duinvoorzieningen, Landgoederen, Natura 2000, Biodiversiteit, Ecologische structuur, Landschapsvoorzieningen
Cultuur	Musea, Orkesten, Podiumkunsten, Muziekschool, Bibliotheken, Archieven, Kunstzinnige vorming, Schouwburg, Concertgebouw, Etc.
Sport en recreatie	Sportvelden en -voorzieningen (i.c. accommodatiepolitiek), Zwembaden, Speeltuinen, Parken en parkbeheer, Dierentuin, Visvijvers, Betaald voetbal, Trimbanen, Ballonvaart,

	Subsidiepolitiek voor verenigingen, Organisatie van wielrenwedstrijden, marathons, etc.
Onderwijs	Huisvesting, Leerlingenvervoer, Leerplicht, Onderwijsachterstanden, Witte/zwarte scholen, Schoolbegeleiding, Volwasseneneducatie, Screening peuters, Passend onderwijs
Media	Lokale omroep, Social media
Bevolking, jeugd en ouderen	Demografische ontwikkelingen, Geboorten, Jeugdbeleid, Ouderenbeleid, Krimpgevolgen, Sociale staat van de gemeente, Leefbaarheidsstatistiek
Sociale zaken, werk en inkomen	Maatschappelijke ondersteuning, Jeugdzorg, Werk en inkomen, Zorg voor langdurig gehandicapten en ouderen, Vermindering werkloosheid, Re-integratie, Sociale zekerheid, Bijzondere bijstand, Werkvoorziening, Inkomensvoorziening, Toeslagenpolitiek, Armoedebeleid, Schuldsanering, Terugvordering en verhaal, Sociale Recherche
Vreemdelingen, asiel, illegaliteit	Vreemdelingenzaken, Integratie, Onderwijs, Noodopvang, Azc, Uitzetting
Volksgezondheid	Alcoholbeleid, Bevolkingsonderzoek, Vroegtijdige opsporing van ziekten, Bestrijding infectieziekten en tuberculose, Jeugdgezondheidszorg, Gezondheidsvoorlichting, Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, Overige GGD-zaken, Dierenwelzijn, Voedselveiligheid, Gezonde voeding
Milieu en klimaat	Duurzaamheid, Energiepolitiek, Klimaatpolitiek, Leefbaarheid, Groenonderhoud, Straatreiniging, Afvalscheiding en – ophaal/afvalstromenbeleid, Zwerfvuil. Bestrijding bodemvervuiling, Beperking luchtverontreiniging, Beperking geluidhinder, Lichtpolitiek, Stiltegebieden
Welzijn	Welzijn, Vrijwilligerswerk, Maatschappelijk werk, Minderheden, Emancipatie, Anti-discriminatie, Gehandicaptenvervoer
Bouwen en wonen	Woningbouwplannen, Vastgoedpolitiek, Contactpunten, Woonruimteverdeling, Woningcorporaties, Huur(subsidie)politiek, Woonomgeving, Verrommeling en overlast, Seniorenwoningen, Starterswoningen, Woonwagencentra, etc.
Ruimtelijke ordening en voorzieningenpolitiek	Planologie/stedebouw, Architectuur, Bestemmingsplannen, Locatie verpleeghuizen, verzorgingshuizen, Aanleunwoningen, Ziekenhuizen, Rechtbank, Onderwijsvoorzieningen, Concertgebouw, enz.
Winkelvoorzieningen	Locatiebeleid, Centrumpolitiek, Markten
Erfgoed	Gemeentelijk archief, Oudheid, Archeologie, Monumenten, Bescherming stads- en dorpsgezichten, Sociaal en cultureel erfgoed
Parkeren	Parkeerplaatsen, parkeertarieven, Stads- en parkeertoezicht,
Verkeer, vervoer	Verkeer en mobiliteit, Bereikbaarheid, Transferia, Snelheidspolitiek, Verkeersveiligheid, Openbaar vervoer, Taxi(standplaatsen)beleid
Waterstaat/ openbare werken	Wegaanleg en -onderhoud, Groen en Water (in casu beken- en grachtenbeleid), Groenbeheer, Riolenbeleid, Havenpolitiek, etc.

Sterkten van kleine gemeenten

Hoewel minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (kabinet-Rutte II) met zijn voorstel om te komen tot gemeenten die groter zijn dan 100.000 inwoners niet direct de sterkten van kleine gemeenten benadrukt, zijn aan kleine gemeenten met minder dan 30.000 inwoners toch wel sterkten toe te schrijven. De volgende sterkten worden in de literatuur wel genoemd en toegeschreven aan kleine gemeenten (o.a. Bordewijk, 1996; Korsten, 2003). Ik heb de oplist met argumenten aangevuld met argumenten die door burgemeesters, wethouders of gemeentesecretarissen wel genoemd worden. In het navolgende laat ik de positie van de *bijzondere (eiland) gemeenten* Bonaire, Sint Eustatius en Saba buiten beschouwing.

1. *Het identiteitsargument:* Ook al werken veel burgers niet in de plaats waar ze wonen, en recreëren en winkelen ze vaak (ook) elders, kleine gemeenten hebben toch de kracht dat ze behoorlijk aansluiten op de *sociale identiteit van de gemeenschap(en)*. Omdat besturen van kleine gemeenten maar een beperkt budget hebben, moeten ze de ambities temperen en veel overlaten aan burgers en maatschappelijke organisaties. Ze koesteren wat deugt. Deze gemeenten moeten niet alle risico's of leed naar zich toehalen en proberen te voorkomen. Burgers kunnen in kleine gemeenten veel zelf doen door eigen initiatief, een hoge participatiegraad en nog bestaande

nabuurshapsrelaties. Kleine gemeenten kunnen doorgaans wel leveren wat de rijksoverheid van bestuur en organisatie vraagt.

Sommige kleine gemeenten, zoals Vlagtwedde (provincie Groningen), bouwen dit identiteitsargument uit tot het concept *'smart community'* of *'smart city'*. Dit concept impliceert dat het kleinschalige, lokale en nabije in de ogen van de verdedigers juist charme heeft. Een gemeente waar het rustig toegaat, het jachtige verdwenen is, men elkaar bijstaat, zelfvoorziening met land- en tuinbouwproducten nog gewaardeerd wordt en de schaapherder met zijn kudde niet ver weg is. Normen en waarden zijn van belang om te behouden. Restaurants leveren streekproducten. Het streekeigene wordt benut voor toerisme, en de eigen club gekoesterd. Gekkgheid en valse moderniteit worden uitgebannen. Gemeentebesturen van dergelijke *smart communities* verafschuwen gemeentelijke herindeling omdat groter (meer inwoners) weer leidt tot een spiraal van nog groter en groter zonder het betere te brengen.



Vlagtwedde heeft overigens dit concept getransfereerd naar de nieuwe gemeente Westerwolde (Vlagtwedde wil, volgens de stand van zaken in 2015, samen gaan met Bellingwedde). Critici menen dat, hoezeer er ook warmte uitgaat van dit concept, het niet overal 'Toscane' kan zijn. Bovendien, de 'gouden jaren' (1950-1955) zijn niet meer; ze zijn vervlogen. Gemeentebesturen moeten tegenwoordig meer leveren dan hier benadrukt wordt.

2. *Het compensatie-argument om elders te halen wat je zelf niet hebt:* Inwoners van (bepaalde) kleine gemeenten zitten qua voorzieningen in een isolement (geen supermarkt?) maar ze accepteren het of zoeken het zelfs. Of ze realiseren zich dat ze nabij een kern van hogere orde op het vlak van winkel-, recreatie- en schoolvoorzieningen en andere voorzieningen en werkgelegenheid wonen. Inwoners beseffen dat dynamiek in winkelvoorzieningen ('de bakker verdwijnt') niet aan een gemeentebestuur kan worden geweten. Dit is een tweede argumentatie pro kleine gemeenten: ze komen niet tekort, want halen elders hun 'aanvullingen'. De afstanden zijn beperkt.
3. *Het toegankelijkheidsargument:* De gemeente wordt in documenten van de rijksoverheid (commissie- Van Aartsen, 2007) de *eerste* overheid genoemd. Ook de kleine gemeente is een eerste overheid. De gemeente is immers voor burgers het meest nabij. De toegang is laagdrempelig. Ook de kleine overheid kan leveren wat nodig is, zoals bij voorbeeld een paspoort, een identiteitskaart, een uittreksel uit het

geboorteregister, en het huisvuil wordt opgehaald. De eerste overheid kan bij bepaalde vraagstukken *doorverwijzen* naar een andere overheid (denk aan een provinciebestuur, waterschap of samenwerkingsverband). Ergo, de burgers worden altijd wel bediend. Niet linksom, dan rechtsom.

4. *Het maatwerkargument*: Als voorkeuren ten aanzien van gemeentelijke voorzieningen of beleid verschillen, levert decentralisatie van taken welvaartswinst op omdat maatwerk mogelijk is. De ene gemeente werkt een taak anders uit dan een andere (Allers, 2013: 120). En inwoners die zondagsrust wensen, kunnen die in bepaalde gemeenten krijgen, mits die klein is, en in andere niet. Wie dat weet en van zondagsrust houdt, kan zich daar vestigen waar die rust bewaard wordt. Een gemeente kan ook in andere zin maatwerk leveren, zoals door middel van vergunningverlening en op andere manieren. Kleine gemeenten hebben een *informatievoorsprong* doordat ze meer kennis hebben van lokale omstandigheden dan grote gemeenten en die kan bij vergunningverlening benut worden. Maatwerk heeft ook een schaduwkant. Maatwerk kan leiden tot cliëntelisme of het door de vingers zien wat eigenlijk aangepakt moet worden. Dat dreigt als de afstand van het gemeentebestuur tot burgers te gering is. Wie dit eenmaal weet, kan het voorkomen.
5. *Het argument van minder en kleinere problemen*: Gemeentebesturen van kleine gemeenten zijn in het algemeen redelijk responsief door interactieprocessen te organiseren rond thema's. Dat betekent dat gesondeerde maatschappelijke problemen na verloop van tijd op de bestuurlijke agenda komen. Dat kan zijn de aanleg van ruitpaden, bestrijding van zwerfvuil of een regulering van hondenuitlaat in het buitengebied.

De maatschappelijke problemen zijn in kleine gemeenten *kleiner* dan in grotere gemeenten (Derksen en Giebels, 1989; Herweijer, 1998)). Enkele voorbeelden. 1) Het aantal branden is per gemiddeld pand gerekend als gevolg van verschillen in bebouwing minder naarmate de gemeente kleiner is. 2) Kleinere gemeenten plannen en realiseren kleinere nieuwbouwplannen dan grotere gemeenten. 3) Omdat de behoeft patronen in kleine gemeenten minder gedifferentieerd zijn dan in veel grotere gemeenten, mede als gevolg van een meer divers samengestelde bevolking, zijn de beleidsprocessen in grotere gemeenten ingewikkelder dan in kleine gemeenten. 4) In kleine gemeenten is het aantal sportaccommodaties minder uiteenlopend dan in grote gemeenten omdat er minder 'bijzondere' sporten beoefend worden. Het sportbeleid is dus eenvoudiger. 5) Een kleine gemeente kent doorgaans niet tal van aspecten van de multiculturele samenleving. Amsterdam kent meer dan 160 nationaliteiten, kleine gemeenten kennen veel minder een gemengde samenleving. Kleine gemeenten die geen azc kennen, hebben ook niet te maken met specifieke integratieproblematiek of andere consequenties van de entree van burgers uit tal van andere landen. 6) Gesprekken met vergunningaanvragers vergen in grotere gemeenten gemiddeld meer tijd dan in kleine gemeenten omdat de kleine organisatie minder log is en de aanvraag in kleine gemeenten gemiddeld iets minder complex is. Kleine gemeenten kennen geen vestiging van Shell of Unilever. Conclusie: bijgevolg hoeft een gemeentelijke organisatie van een kleine gemeente bepaalde specialismen niet of maar beperkt in huis te hebben.

De grote gemeente kan meer en moet ook meer. Dat geeft ook risico's: *'big organizations, big decisions, big mistakes'*. Dat grote gemeenten minder natuurlijke coördinatie kennen en te maken hebben met meer en complexere vraagstukken heeft gevolgen. Grotere gemeenten tellen omgerekend per burger meer ambtenaren en geven per inwoner verhoudingsgewijs meer geld uit. Het aantal ambtenaren per duizend inwoners neemt over het algemeen toe met de grootte van de gemeente. Kleinere gemeenten tellen niet alleen minder ambtenaren per duizend inwoners, maar per inwoner geven ze ook minder geld uit.

6. *Het argument van overlaten*: Het idee van de participatiesamenleving kan in kleine gemeenten overzien worden. Vanaf 2014 moeten gemeenten meer (rijks)taken uitvoeren voor minder budget. En daarom maken veel gemeenten de omslag naar de participatiesamenleving. Volgens ambtenaren zit de verzorgingsstaat echter nog diep verankerd in het denken van burgers en gemeente. Dat schuurt, niet alleen in grotere gemeenten maar ook in kleine gemeenten. In een kleine gemeente kan het gemeentebestuur mogelijk beter zien wat burgers beter zelf kunnen en willen (en deels aan hen overlaten).
7. *Het argument van goede dienstverlening*: Burgers van kleine gemeenten beschikken gemiddeld genomen over minder voorzieningen en een minder gedifferentieerd palet dan inwoners van grotere gemeenten maar dat wil niet zeggen dat voorzieningen afwezig zijn in een gemeente. Elke gemeente kent wel een kern met voorzieningen die elders in de gemeente afwezig zijn. Zijn burgers dan (on)tevreden? Het zijn niet de grote steden die alom gewaardeerd worden. Dat heeft te maken met het feit dat ook stedelijke voorzieningen niet voor iedereen om de hoek liggen. In de monitor Waarstaatjegemeente.nl zijn de vijf ten aanzien van dienstverlening aan burgers hoogst gewaardeerde gemeenten alle kleiner dan 25.000 inwoners. Gemiddeld hebben de hoogst gewaardeerde gemeenten iets minder dan 18.000 inwoners. En de laagst gewaardeerde gemeenten kennen ruim 36.000 inwoners (Abma en Korsten, 2009). De gemeente die het beste scoorde, is overigens een sterk protestantse (gezagsgetrouwe) gemeenschap (Bunschoten), iets dat mede de scores positief beïnvloed kan hebben.
8. *Het argument van het organiseren van aanvullend bestuur*: Voor bepaalde vraagstukken kan het bestuur van een kleine gemeente een beroep doen op en afspraken maken over levering van een dienst door een grote(re) gemeente in de regio. Niet elke gemeente hoeft het wiel opnieuw uit te vinden. Dat kan ver gaan, zoals blijkt uit de relatie tussen de gemeente Ten Boer en de gemeente Groningen. Groningen levert bijna alle diensten aan Ten Boer op basis van een geheel van afspraken. Voor Groningen is deze formule interessant omdat eigen diensten zo gedifferentieerd leren werken, aldus een voormalige burgemeester. Zo is er ook een connectie tussen Enschede en Losser.
9. *Het argument van de geringe afstand*: In een kleine gemeente is de afstand tussen burgers en bestuur betrekkelijk klein. Verhoudingsgewijs veel burgers uit kleine gemeenten kennen de namen van bestuurders. Bestuurders zijn 'meer aibaar' (benaderbaar) dan in grotere gemeenten. Bestuurders weten daardoor in principe beter wat er in hun gemeente speelt dan in grotere gemeenten.

10. *Het argument van directheid:* Bestuurders van kleinere gemeenten beschikken over zekere directheid in hun handelingsperspectief. Ze hoeven niet bij alles eerst een plan te laten maken. Over doelmatigheid gesproken. Soms kan het bestuur van een kleine gemeente de werkloze burgers zo aanwijzen.
11. *Het argument van burgerschap:* Burgers van kleine gemeenten zullen zich mogelijk meer betrokken voelen bij de gemeente, althans buiten de Randstad (Brasz en De Jong, 1968; Allers, 2013: 120). In sommige kleine gemeenten identificeren mensen zich meer met de gemeente waar ze wonen.
De participatiegraad van burgers uit kleinere gemeenten bij vrijwillige organisaties is doorgaans groter dan in gemeenten met meer dan 50.000 inw.. Dat geldt ook voor de electorale politieke participatie. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is in kleine gemeenten hoog, veel hoger dan in steden. Burgers tonen hier burgerzin en politieke interesse. Het stemmen is in kleine gemeenten overigens vaak een zaak van stemmen op personen, eerder dan op een programma.
12. *Het argument dat een gemeente iets kan missen:* Volgens de Code voor goed openbaar bestuur is het wenselijk dat gemeentebesturen veel beleid laten evalueren. Dat is zinnig als een bestuur van een grote stad niet weet waar de prestaties 'landen' en wat de bereikte effecten zijn. Maar in kleine gemeenten ligt dat bij tal van zaken anders. Het is niet nodig om voor veel beleid beleidsevaluatie op te tuigen, omdat via directe contacten duidelijk is of een (overheids) prestatie geleverd is en wat de vertaalslag van 'output' (prestaties) naar 'outcome' (effecten) inhoudt. Denk aan verkeersveilige wijken en buurten. Een middag even gaan praten links en rechts en je weet of de wegversmallingen en 30 kilometer-zones en SWOV-adviezen werken.
13. *Het argument van voldoen aan de code:* Gemeentebesturen van kleine gemeenten kunnen aan een aantal beginselen uit de Code voor goed openbaar bestuur wel voldoen, hoewel de daadkracht begrensd is door het beperkte budget en de kwantitatief en kwalitatief beperkte ambtelijke organisatie. Ambities hebben in kleine gemeente vanwege het beperkte budget de aangepaste maatvoering. Wat aan voorzieningen nodig is, kan direct aangewezen worden. De kans op megalomane projecten is in kleine gemeenten gering maar juist in grote(re) gemeenten groter.
14. *Het argument van adaptiviteit aan de omstandigheden:* Opvallend is dat fracties uit gemeenteraden van kleine gemeenten een groot vermogen hebben in het juist niet vragen van nota's aan het college van B&W. Fracties gedragen zich dus adaptief. Ze weten dat ze het college en het ambtelijk apparaat makkelijk kunnen overvragen. Soms gaat dat mis, zoals in de kleine gemeente Bloemendaal. Het gaat dan mis als capabele raadsleden zich niet kunnen inhouden.
15. *Het argument van zelfselectie:* Inwoners van (bepaalde) kleine gemeenten zitten qua voorzieningen in een isolement maar ze accepteren het of zoeken het zelfs. Of ze realiseren zich dat ze nabij een kern van hogere orde op het vlak van winkel-, recreatie- en schoolvoorzieningen en andere voorzieningen en werkgelegenheid zitten. Inwoners beseffen dat dynamiek in winkelvoorzieningen (de bakker verdwijnt) niet aan een gemeentebestuur kan worden geweten.

16. *Het argument van het raadslid:* Gemeenten met weinig inwoners kennen gemiddeld meer raadsleden per inwoner dan grote gemeenten (zie tabel 5). Dat is positief.

Tabel 5: Aantallen raadsleden in gemeenteraden, in 2014

Aantal inwoners	Raadszetels max. vlg. Gemeentewet	Aantal burgers per raadslid
Minder dan 3.000 inw.	9	Minder dan 333
3.001 – 6.000 inw.	11	272-545
6.001 – 10.000 inw.	13	461-769
10.001 -15.000 inw.	15	666-1.000
15.001-20.000 inw.	17	882-1.176
20.001-25.000 inw.	19	1.052-1.315
25.001-30.000 inw.	21	1.190-1.428
Meer dan 200.000 inw.	45	Meer dan 4.444

17. *Het argument van de lagere belastingdruk:* Doordat kleine gemeenten minder complexe problemen en opgaven kennen en het bestuur minder ambities aan de dag legt dan grote gemeenten (de tering naar de nering zetten), is de belastingdruk per inwoner ook veel *lager* dan in grotere gemeenten van meer dan 50.000 inwoners (Derksen en Schaap, 2010: 144; zie ook cijfers van Coelo). Grotere gemeenten geven meer per inwoner uit als gevolg van grotere maatschappelijke noden. Grotere gemeenten hebben meer te maken met onveiligheid, criminaliteit, werkloosheid, een beroep op sociale voorzieningen, economische ontwikkelingen, migratie, armoede, volksgezondheid en evenementen. Een voorbeeld. Het aantal bijstandsfraudezaken is per inwoner in kleine gemeenten veel geringer dan in grotere gemeenten (Derksen en Schaap, 2010: 147). De hogere uitgaven per inwoner in grote(re) gemeenten vinden een weg naar het ambtelijk apparaat (meer medewerkers, hogere vooropleiding, meer specialismen) en naar meer en gedifferentieerder beleid, meer dienstverlening en voorzieningen. Denk aan meer langdurig werklozen, meer renovatie van oudere woningen, meer drugsverslaafden (opvang), hogere uitgaven voor onderwijs. Kleinere gemeenten op het platteland hebben soms andere problemen, zoals op het vlak van leefbaarheid, in de relatie tussen milieu en intensieve landbouw en veeteelt, en ten aanzien van erosie in het heuvelland.

Samenvattend: sterkten van kleine gemeenten op een rij

1. *Het identiteitsargument: de gemeente sluit aan op de gemeenschappen.*
2. *Het argument om elders te kunnen halen wat je zelf niet hebt.*
3. *Het toegankelijkheidsargument: de gemeente is een laagdrempelige eerste overheid.*
4. *Het maatwerkargument: de kleine gemeente kent de omstandigheden van burgers.*
5. *De problemen zijn klein (er) en daarom volstaat een kleine gemeente.*
6. *De kleine gemeente volstaat want ze kan 'overlaten' aan burgers.*
7. *Ook de kleine gemeente levert in de ogen van burgers voldoende dienstverlening.*
8. *De kleine gemeente helpt zichzelf met aanvullend bestuur.*
9. *Het argument van de geringe afstand tussen bestuur en burgers.*
10. *Het argument van directheid van handelen.*
11. *Het argument van burgerschap: in kleine gemeenten zijn burgers betrokken.*
12. *Het argument dat een gemeente iets kan missen: soms is niet nodig wat in een grote gemeente wel nodig is.*
13. *Het argument van voldoen aan de Code voor goed openbaar bestuur.*
14. *Het argument van adaptiviteit aan de omstandigheden.*
15. *Zelfselectie van burgers: wie wil kan er komen wonen en weet wat hij (niet) krijgt*

16. Het argument van 'het raadslid per inwoner'.

17. Het argument van de lagere belastingdruk in vergelijking met grote gemeenten.



Niet elk van de genoemde argumenten ter verdediging van kleine gemeenten is even sterk. Het is daarom nodig ook eens naar de zwakke punten te kijken. Dat doe ik uiteraard vanuit het besef dat er sprake is van een glijdende schaal van heel klein, klein, middelgroot, groter, grootst. In werkelijkheid is er geen sprake van dat een gemeente qua inwoneraantal of klein of groot is.

Zwakten of ontwikkelpunten van kleine gemeenten

Gemeentelijke organisaties en hun besturen zijn op te vatten als 'onvolkomen organisaties'.

Wat zijn dan de zwakten van kleine gemeenten? Zwak verwijst naar:

- wat hebben kleinere gemeenten niet wat ze wel zouden moeten hebben?;
- waar komen ze niet aan toe wat wel zou moeten?;
- wat kunnen ze niet of minder goed (effectief, doelmatig enz.) terwijl het betere wel gewenst is?;
- wat kunnen ze wel maar wat doen ze niet snel genoeg en waarin zijn ze niet daadkrachtig genoeg?;
- wat kunnen ze wel of moeten ze zelfs maar voldoet dat niet aan kwaliteitsnormen?

Uitspraak van een burgemeester en gemeentesecretaris van een kleine gemeente ten zuiden van Groningen met 18.700 inwoners tegenover de schrijver:

'We zijn echt niet meer in staat om alle taken zelfstandig op te pakken en uit te voeren. Zo kan het niet meer. Maar de gemeenteraad erkent dit niet voldoende en kiest niet voor fusie of voor wat anders. De gemeenteraad is bevolkt met tal van raadsleden die veel te hoge verwachtingen hebben van de gemeentelijke organisatie'. Uitspraak uit begin 2013.

1. *Het argument van meeliften: kleine gemeenten doen iets niet maar de inwoners krijgen het van andere organisaties wel.* Grotere centrumgemeenten bieden voorzieningen voor een regio, zoals winkelvoorzieningen en voorzieningen op het vlak van werkgelegenheid, onderwijs, cultuur, sport en recreatie, medische zorg, geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg, advocatuur. De inwoners van omliggende kleinere gemeenten profiteren daarvan maar deze inwoners en besturen betalen niet mee aan de lasten, zoals het scheppen van bereikbare voorzieningen, planontwikkeling en schaduwkanten van de grote stad (werklozen, daklozen, verslaafden, etc.). Dat wordt althans vaak gezegd. Daar staat tegenover dat grotere gemeenten extra bedragen per inwoner krijgen (via de

verdeelsystematiek achter het Gemeentefonds) om de centrumfuncties te vervullen en kleinere gemeenten daarvoor gedeeltelijk opdraaien. Deze zwakte wordt algemeen erkend maar is geen reden om bij voorbeeld alle kleinere gemeenten op te heffen en toe te voegen aan de centrumgemeente.

2. *Het argument van de complexe taken die kleine gemeenten niet (goed) aan kunnen:* In kleine gemeenten wordt de skyline zelden veranderd en dat hoeft ook niet, maar als er ineens een 'X factor'-rel uitbreekt zoals in de gemeente Haren, is de verantwoordelijke voor openbare orde en veiligheid van de kleine gemeenten van streek (zie rapport van de commissie-Cohen).

Ander voorbeeld. Meerdere kleine gemeenten weten zich niet goed raad met proefboringen op het vlak van schaliegas en 'fracking'. Zoiets als naar schaliegas boren is een '*wicked problem*' (weerbarstig probleem of brandende kwestie) omdat de wetenschappelijke kennis rond 'fracking' en aardbevingen nog niet geheel uitgekristalliseerd is en er politieke verdeeldheid heerst over wat te doen en geen consensus ontstaat (Metze e.a., 2013). Kleine gemeenten hebben weinig van doen met complexe taken, maar kleine gemeenten hebben wel heel weinig kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit en veerkracht om complexere taken die ze dan wel hebben of grotere *maatschappelijke* en *politieke controversen* aan te kunnen op het vlak van centrumontwikkeling, voetbalvandalisme, gasboringen, bedrijventerreinen of havenontwikkeling. Ze hebben weinig academici in dienst en er is weinig vertrouwen met het *leerstuk van omgaan met typen beleidsproblemen* (zie het werk van Rob Hoppe).

De salarisschalen zijn doorgaans in kleine gemeenten niet aantrekkelijk genoeg voor afgestudeerden van universiteiten. Terwijl opleidingsbeleid op een laag pitje staat. Wie van gemeenteambtenaren aan stevige om-, her- en bijscholing gedaan heeft, is zo vertrokken. Zodra een gemeente minder dan één opgeleide ambtenaar heeft per taak /functie, loopt de gemeente risico bij tijdelijke uitval van die ambtenaar. De vele veranderingen in wetgeving en nieuwe wetgeving is slecht te absorberen.

Grote steden zitten dik in de ambtenaren maar kleine gemeenten niet. De gemeente Renswoude telt begin 2015 5.001 inwoners en is daarmee een van de kleinste gemeenten in Nederland. De gemeente Renswoude heeft 22 fte aan ambtelijk personeel en 10 parttimers. Duidelijk zal zijn dat de geschiedenis van Renswoude veel discussie heeft gekend over gemeentelijke herindeling.

Besturen van grote gemeenten hebben meer op hun bord, beschikken over veel personeel en kunnen door een groter budget ambitieuzer zijn (Huijben en Geurtsen, 2008). In steden wonen mensen dichter op elkaar, is wegaanleg moeilijker, spelen meer belangen een rol. Maar dat niet alleen, grote gemeenten kennen meer centrumfuncties en hebben bestuurlijk van doen met meer maatschappelijke en bestuurlijke problemen, met meer uiteenlopende en complexe problemen hebben daarom ook gemiddeld meer ambtenaren per 1000 inwoners dan kleinere gemeenten (tabel 6).

Tabel 6: Aantal ambtenaren per duizend inwoners, in enkele geselecteerde gemeenten

Gemeente	Fte per 1000 inw.	Ranglijst
Amsterdam (825.000 inw.)	19.7	1
Groningen (196.000 inw.)	15.7	2
Den Haag (500.000 inw.)	14.8	3
Utrecht (311.000 inw.)	14.6	4
Terneuzen (55.000 inw.)	13.6	5
Leiden (120.000 inw.)	13.0	6
Maastricht (121.000 inw.)	12.7	7
Nijmegen (161.000 inw.)	11.7	8
Den Bosch (136.000 inw.)	9.3	19
Zwolle (120.000 inw.)	8.9	25
Sittard-Geleen (94.000 inw.)	8.5	29
Nieuwegein (61.000 inw.)	7.9	41
Oss (84.000 inw.)	7.6	47
Roosendaal (77.000 inw.)	7.0	55
Haarlemmermeer	6.6	58
Zeist (60.000 inw.)	6.2	59
Aantal inw. per 2013, afgerond. Aantal ambtenaren ontleend aan BB 300508. Ook Huijben & Geurtsen, 2008.		

De gemeenten met de duurste ambtelijke staf zijn de grote steden Amsterdam, Den Haag en Utrecht (van Rotterdam waren geen cijfers beschikbaar). Er zijn overigens wel verschillen tussen gemeenten qua aantal ambtenaren. Dat de gemeente Groningen veel ambtenaren kent per 1000 inwoners heeft ermee te maken dat de gemeente ook tal van taken vervult voor andere gemeenten in de provincie, universiteitsstad is, een rol vervult in het denken over *'energy valley'*, enzovoorts. Steden met de minste ambtenaren per 1000 inwoners waren rond 2008 Amersfoort, Zeist, Dordrecht, Haarlemmermeer.

Er zijn rond de aanstelling van ambtenaren wel nog keuzen te maken. Dat er een verband is tussen het aantal inwoners en de omvang van het ambtelijk apparaat is geen monocausale 'natuurwet'. De gemeente Terneuzen heeft bij voorbeeld met havenontwikkeling te maken en heeft in dat verband een relatie met de haven van Gent.

3. *Het argument van gebrekkig entrepreneurship in kleine gemeenten:* Kleine organisaties zijn al gauw te kwalificeren als *onvolkomen organisaties*. Anderen zullen spreken van *gemankeerde organisaties*. De initiatief nemende capaciteit is in kleine gemeenten matig ontwikkeld. Er is wel ijver onder ambtenaren en enige veerkracht maar op allerlei gebied moet capaciteit en expertise worden ingehuurd in de vorm van een adviesbureau of overgegaan worden naar intergemeentelijke samenwerking. Als er wel expertise ontdekt wordt, is de kans op het ontvangen van een substantieel hoger salaris desalniettemin klein.
4. *Het bedrijfseconomisch argument van ondoelmatigheid van de kleine gemeente:* Sommige taken of activiteiten kunnen door een gemeentelijke organisatie alleen effectief en doelmatig worden uitgevoerd bij een bepaalde gemeentelijke omvang die de *minimale* bevolkingsomvang overschrijdt. 'Kleine gemeenten voldoen daar niet altijd aan' (Allers, 2013: 121). Ze hebben geen voldoende ambtelijke capaciteit en geen specialisten. Belangrijker, een vuilniswagen moet niet vier van de vijf dagen in de garage staan. Er zijn zoveel huishoudens nodig dat een bedrijf voor huisvuilophaal continu kan werken met goede menskracht, en apparatuur tegen lage kosten.

Algemeener gesteld, de kosten per gebruiker van een organisatiedienst vertonen een U-vorm. Dat heet ook wel het *shoteltjes-effect*. Er zijn kosten die bij een klein aantal gebruikers worden gemaakt maar bij een grotere organisatie kunnen die kosten over een groter aantal gebruikers worden verdeeld. Daardoor nemen de kosten per gebruiker af (*economies of scale*; Boyne, 1995). Maar neemt de organisatie in omvang verder toe dan ontstaan meer hiërarchische lagen en meer specialistische functies. Het gevolg hiervan is dat de kosten per inwoner weer oplopen. Een schaal van 100.000 inw. of meer blijkt 'vaak juist ondoelmatig' (Allers, 2013: 121). Zie hier de U-vorm. Kleine gemeenten zitten aan de ene kant van de U. De kosten zijn per inwoner aan de hoge kant. Kleine gemeenten kunnen niet vanzelfsprekend goed profiteren van *economies of scale*. Er moet daarom bij bepaalde taken massa gemaakt worden of een bepaald kwaliteitsniveau bereikt worden door aanvullende constructies, zoals de vorming van een shared services - organisatie (gemeenschappelijke regeling).

De bedrijfseconomisch optimale schaal voor de uitvoering van gemeentelijke taken ligt bij gemeenten tussen 30.000 en 80.000 inwoners (Bordewijk, 1996). Boven 80.000 inw. nemen de bestuursrisico's (kosten) weer toe, en onder 30.000 inw. ook (Herweijer, 1989: 149; Allers, 2013). Bedrijfseconomisch gezien, is een gemeente met de omvang van 20.000 inwoners over het algemeen te klein.

5. *Het argument van specialistische kennis die ontbreekt*: De optimale schaal (qua aantal inwoners) wisselt in werkelijkheid per taakgebied. Voorbeelden van publieke taken waarbij kleine gemeenten met *een kleine productiecapaciteit* er meestal *niet* in slagen om de minimaal gewenste productieomvang te halen zijn: basisgezondheidszorg, brandweerhulpverlening, geneeskundige hulpverlening bij rampen, sociale recherche, specialistische milieudeskundigheid (geluidmetingen, analyse van bodemvervuiling of luchtverontreiniging, opstellen milieubeleidsplannen, milieueffectrapportage), inburgering, reïntegratie in het arbeidsproces, aanbesteding van huishoudelijke ondersteuning, de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg, hulpverlening aan ouderen en zwaar gehandicapten, beleid met betrekking tot verbetering van onderwijsprestaties door leerlingen van basisscholen (Herweijer, 1989: 147). In dergelijke gevallen stellen sectordepartementen door middel van bijzondere regelgeving kwaliteitseisen en/of financiële randvoorwaarden waaraan de gemeentelijke organisatie en het gemeentebestuur in de uitvoering moet voldoen, maar waarvoor kleine gemeenten het personeel *niet* hebben.

De grootste gemeenten kunnen dergelijke taken wel in eigen beheer uitvoeren. Kleine gemeenten hebben een kwantitatief en kwalitatief *te beperkte productieomvang* om de betreffende taak naar behoren en voldoende doelmatig uit te voeren. Daarom komt intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen en functioneel bestuur (waterschap) hier om de hoek kijken dan wel een privaatrechtelijke rechtsvorm. Of gemeentelijke herindeling.

6. *Het argument van afwezig strategisch beleid bij kleine gemeenten*: Operationeel beleid op het vlak van medebewind (uitvoering van rijkstaken, zoals burgerzaken) is vaak wel net voldoende maar hoe staat het met keuzen voor de langere termijn? Veel gemeentebestuurders neigen tot instemming met veel initiatieven. Gemeentebesturen

kunnen evenwel niet overal 'ja' tegen zeggen, zei een burgemeester ooit. Hij kwam met het voorbeeld dat het onmogelijk is om op een klein oppervlak drie grote golfslagbaden te laten renderen. En het bestuur kan ook niet alle fanfares, harmonieën, orkesten blijvend subsidie geven en hetzelfde doen met een profclub in het betaald voetbal en alle amateurclubs. Er zijn grenzen, maar die komen niet goed in beeld want het college van B&W neigt tot behandeling van geval tot geval. De burgemeester: *'Ik heb een strategisch plan nodig omdat dit mij criteria verschaft om dingen door te laten, te stimuleren of faciliteren, klein te houden of gewoon af te wijzen'*. Zien besturen van kleine gemeenten dit ook of zijn het allemaal beheergemeenten zonder veel andere ambitie dan beheer? Volgens bestuurskrachtmetingen munten kleine gemeenten niet uit in strategische beleidsvorming, dus niet in het aangeven wat bovenop de verplichte taken de accenten zijn in autonome beleidsvorming. Doorgaans zijn ze er zelfs volgens visitatiecommissies of adviseurs zwak in; dat is negatief temeer omdat strategische beleidsvorming voordelen heeft. Er is gebrek aan onderkenning van wat de door de burgemeester genoemde betekenis is van *strategic policy & management*. Scholing hierin ontbreekt vaak, zowel in het ambtelijk apparaat als in het bestuur.

Het vermogen tot het tonen van procesgericht (interactief) netwerkmanagement met strategische partners verloopt moeizaam en traag. De gemeentelijke organisatie wordt op dit vlak al snel overvraagd. Daar staat wel tegenover dat ambtenaren snel contact hebben met collega's in andere gemeenten, ze elkaar helpen en eventueel (delen van) nota's en visies van elkaar overnemen. Iets wat trouwens ook in de grote(re) voorkomt, met name als het gaat om nota's en visies op politiek niet interessant terrein.

7. *Het argument van handhavingstekort van kleine gemeenten*: Het is bewezen dat handhaving van beleid in kleine(re) gemeenten van oudsher niet sterk ontwikkeld is. Handhaving wordt vaak ook niet of slechts vertraagd planmatig aangepakt. Inspectierapporten over handhaving van milieuregels maken gewag van achterstanden. Ze noemen gemeenten met naam en toenaam ('naming & shaming') en daartoe behoren vaak kleine gemeenten. Ander voorbeeld naast milieu. Neem het alcoholbeleid.

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2013 verantwoordelijk voor het toezicht op de Drank- en Horecawet. In Groningen wisten gemeenten begin 2013 nog niet goed raad met de handhaving van de Drank- en Horecawet maar er werd wel aan gewerkt. Dat kwam ook omdat er veel te weinig budget mee kwam vanuit Den Haag om deze taak te behartigen. Gemeentebesturen redeneren dan nogal eens vanuit de gedachte *'geen geld, dan ook geen werk'*, maar komen daar uiteindelijk niet mee weg. Voor kleine gemeenten die toch al niet sterk waren in handhaving is dat dus een extra probleem omdat de financiering ten koste gaat van autonome taken.

Wat is nu het landelijk beeld? Van de Nederlandse gemeenten zegt (!) 81 procent toezicht te houden op de leeftijdsgrens voor alcohol. Gemiddeld hebben gemeenten daar tussen de twee en drie toezichthouders voor beschikbaar. Zij delen vooral waarschuwingen uit en nauwelijks boetes. Alle gemeenten in Nederland hadden wettelijk tot 1 juli 2014 de tijd om een preventie- en handhavingsplan vast te stellen. Van alle gemeenten in het land beschikt 44 procent medio 2014 over een alcohol preventie- en handhavingsplan. Daar hoorden ook tal van kleine gemeenten toe maar niet uitsluitend kleine. Het overgrote deel van de gemeenten die daar nog niet over

beschikken, wilde dat nog in 2014 vaststellen. Dat bleek uit onderzoek van STAP, verricht in opdracht van staatssecretaris Martin van Rijn (VWS).

Het handhavingstekort op het gebied van omgevingsvraagstukken verdwijnt of wordt aanzienlijk kleiner met de komst van *regionale uitvoeringsdiensten* (RUD's). Een voorbeeld. De Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg werkt in opdracht van de 18 Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg aan een veilige en gezonde leefomgeving voor inwoners en bedrijven in de regio Zuid-Limburg. De RUD Zuid-Limburg is operationeel sinds 1 juli 2013 en maakt deel uit van een stelsel van omgevingsdiensten en regionale uitvoeringsdiensten in Nederland die belast zijn met uitvoeringstaken op het terrein van omgevingsrecht.

Wat doet de RUD Zuid-Limburg?

Namens de partners verzorgt de RUD taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht, handhaving en milieuvadvisie in de regio Zuid-Limburg. Op het gebied van veiligheid rondom risicovolle bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen, zoals de grote chemiebedrijven, zijn we verantwoordelijk voor de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht en handhavingstaken in heel Limburg.

Landelijk zijn afspraken gemaakt over de (kwaliteit van de) uitvoering van vergunningverlening en toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving. Het gaat hier in eerste instantie om bedrijfsactiviteiten die een aanzienlijke milieubelasting (kunnen) hebben op de omgeving en externe veiligheid aspecten kennen. Voor de uitvoering van deze basistaken zijn landelijke kwaliteitscriteria opgesteld. Voor de zogenaamde BRZO-bedrijven worden de basistaken landelijk door zes RUD's uitgevoerd, waaronder de RUD Zuid-Limburg.

Wat zijn de *voordelen* van een regionale uitvoeringsdienst? Door het bundelen van kennis en kunde van medewerkers van de verschillende gemeenten en de provincie wordt de kwaliteit en de professionaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving in deze regio op een hoger peil gebracht. Zo is efficiënter, beter én goedkoper te werken om incidenten te voorkomen. Een samenwerkingsverband stelt de overheid daarnaast in staat om beter te reageren op steeds complexer wordende milieuwet- en regelgevingen. Nadelen? De vraag is of het plaatselijk politiek bestuur invloed heeft op de RUD's door de mogelijkheid producten en diensten op maat af te nemen. De RUD kan het voordeel van de twijfel gegeven worden.

Zo gezien, heeft dit argument van handhavingstekort aanzienlijk aan kracht verloren.

8. *Het argument 'soms gebeurt gewoon niet wat nodig is':* Iemand heeft eens verteld wat het betekent als je op de schaal van Zuid-Limburg een marathon wilt organiseren of de Amstel Goldrace organiseert. De medewerker moest alle gemeentehuizen af. De hoeveelheid betrokkenen, hobbels en vergunningen bleek onafzienbaar. Als de medewerker niet zo in sport had geloofd, was hij snel afgehaakt. De (incidentele) organisatie van de Elfstedentocht (schaatsen) verloopt in Friesland daarentegen – naar men in kringen van rayonhoofden zegt - veel soepeler. De Elfstedentocht lijkt qua inzet van velen van een buitencategorie. Ander voorbeeld. Neem de samenwerking tussen Maastricht, Meerssen, Eijsden-Margraten, Valkenburg aan de Geul, Gulpen-Wittem en

Vaals. Deze gemeenten werden rond 1996 en later al in elkaars armen gedreven (Bureau Winter & Schuiling, 1996) en in 2013 diende zich opnieuw een danspartij aan. Vlaai, koffie, een glas en een uitbundige stemming kleurden de raadszaal van Maastricht toen de zeven B&W's een intensieve regiosamenwerking ('vrijwillig maar niet vrijblijvend') aankondigden. Er zou blijken de gesloten overeenkomst een brede Maastricht-Heuvellandagenda komen. Werd het wat? Zou de kerktorenpolitiek doorbroken worden? Eerder hadden Valkenburg aan de Geul-Gulpen-Wittem en Vaals al een innige ambtelijke samenwerking aangekondigd maar op deze mini-schaal heerste uiteindelijk onwil. De vruchteloze poging werd stopgezet. Een gezamenlijke evenementenagenda van de zeven gemeenten om een einde te maken aan de overbelasting van het Heuvelland lukte, althans rond 2013, evenmin. Een regionaal coffeeshopbeleid? Teveel gevraagd (De Limburger, 14 dec. 2013). Over de agenda is niet veel meer vernomen maar de grotere gemeenten Heerlen, Maastricht, Sittard-Geleen gingen na 2005 juist wel intensiever samenwerken. De drie burgemeesters (Depla, Hoes, Cox) konden goed met elkaar door een deur wat bevorderlijk werkte. Samenwerking heeft zin omdat op internationale schaal gezien het onderscheid tussen kleine gemeenten van weinig betekenis is. Concurrentie brengt ook niet verder. Conclusie: kleine gemeenten springen niet over hun schaduw heen en grote soms ook niet.

9. *Het argument van tekort schietend planvermogen en projectmanagement:* Planning van beleid is in kleinere gemeenten matig ontwikkeld, maar daar staat tegenover dat tal van projecten ook gemiddeld wat minder zwaar zijn. Projectmanagementvaardigheid is doorgaans ook matig ontwikkeld. Neem de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in plattelandsgemeenten in Zuid-Limburg rond 2010. De uitvoering van die wet kostte de gemeente Valkenburg aan de Geul jaarlijks 194 euro per inwoner terwijl het bedrag voor de gemeente Meerssen 156 euro was en voor Nuth 162 euro. De ambities waren volgens de Rekenkamercommissie hoog terwijl het ontbrak aan tussenstappen en concrete maatregelen met een deugdelijk tijdschema. Evaluaties blijven vaak achterwege. Voor veel gemeenteraadsleden was het moeilijk om te zien wat de Wmo precies kost. De berekeningen van de kosten zijn ondoorzichtig. De wijze van verantwoorden aan gemeenteraden moest verbeteren. Volgens de commissie slaagde geen enkele gemeente erin om de doelstellingen waar te maken. Gemeenten wilden teveel met de Wmo. Om een beeld te hebben, de uitgaven voor de Wmo bedragen tien tot ruim dertig procent van de gemeentelijke begroting.
10. *Het argument van de gebrekkige informatiebasis:* Tegenwoordig wordt volop gesproken over Big Data (Daalhuijsen e.a., 2015). Daarbij gaat het om de verwerking van een grote hoeveelheden gevarieerde data. Waarom? Goed beleid wordt niet alleen bevorderd door een adequaat beleidsontwerp maar ook door een 'goede' informatiebasis. De belofte is dat dat gemeenten en andere organisaties door een goede informatiebasis *gerichter* beslissingen kunnen nemen. *Evidence based policy* is gewenst, als het kan; en niet er zo maar een slag naar slaan. Wie de top-100 van criminelen wil volgen, doet er goed aan een stevige dataset te bouwen, zodat direct duidelijk is waar de veelplegers wonen. Wie hennep ruimt, kan ook baat hebben bij een kaart met locaties om trends en patronen te zien (bepaalde wijken dominant?). Wie een beeld van huiselijk geweld wil hebben, kan gebaat zijn met een kaartbeeld.

Ten behoeve van veiligheidsbeleid is jaren geleden in Tilburg gestart met het maken van databestanden voor woninginbraken, overvallen en straatroof (Wos). Dat bestand leidde tot een interactieve kaart te gebruiken voor medewerkers van de gemeente om te zien waar de kans op incidenten het grootst is ('hotspots'), wat oorzaken van incidenten waren en welke maatregelen het beste zijn. De gemeente gebruikt bij het BIG Dataproces tal van datasets, zoals van hennepuimingen en verzuim van de leerplicht. Bepaalde data zijn eigendom van de politieregio.

De gemeente Assen is inmiddels ook op de toer van Big Data gegaan, onder andere voor verkeers- en geluidsmetingen. Kleine gemeenten doen nog weinig met Big Data. Ze kennen doorgaans geen bureau voor onderzoek en statistiek; soms grotere gemeenten ook niet meer. Gevolg: een *'sociale staat van de gemeente'* kan niet gepubliceerd worden. Kleine gemeenten kunnen wel te rade gaan bij grotere buurgemeenten (hoe pakken jullie dit aan?) of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dat gebeurt dan ook vaak.

Deze aanduiding is een pars pro toto. Er ontbreekt natuurlijk meer in kleine gemeenten. Dat is een tekort als de verwachtingen bij burgers, raadsleden of toezichthouders over de kwaliteit van het gemeentebestuur stijgen.

11. *De gebrekkige financiële kwaliteit:* De begroting van tal van kleine gemeenten blijkt met hangen en wurgen passend te maken, zo bleek uit een inventarisatie in de provincie Groningen in 2013 ('Grenzeloos gunnen'). De provincie Groningen kent heel veel kleine gemeenten. De kleine organisaties beschikken ook niet over veel denkkraft om met het bestuur bezuinigingsoperaties aan te vliegen. Van actieve benchmarkoperaties is doorgaans geen sprake. Hier en daar wordt wel gewerkt met kengetallen. Soms is er wel een bezuinigingscommissie en als die door een toevallige expertise in de commissie te actief wordt, kan de raad 'het niet meer volgen' en wordt die commissie hier en daar vroegtijdig opgeheven. Voorbeeld: Nuth.
12. *De gebrekkige juridische kwaliteit:* Het volgen van ontwikkelingen in het recht en haar deelgebieden (staatsrecht, bestuursrecht, omgevingsrecht, ambtenarenrecht) schiet er bij de staf van kleine gemeenten nogal eens bij in. De kennis van Europees Recht is in kleine gemeenten weliswaar minder relevant maar toch wel heel matig of niet aanwezig. Van *mediation* komt ook weinig. Hier is veelal te weinig kwantitatieve en kwalitatieve (juridische) capaciteit op academisch niveau waardoor ook nogal wat zaken verloren gaan.
13. *Zwakheden op het vlak van monitoring, evalueren en leren:* De evaluatieve capaciteit en het snel lerend vermogen is doorgaans in kleine gemeenten onderontwikkeld of zwak ontwikkeld. Zie het voorbeeld van de Wmo (De Klerk e.a., 2010). De 3D-operatie, dus de drievoudige decentralisatie in het sociale domein, wordt door kleine gemeenten gevolgd, maar men kan niet voldoende vooruit plannen wat te doen en inschatten welke financiële risico's men loopt. Neem ook de volgende casus 'trekkingsrecht pgb' waarover de staatssecretaris van Rijn eind november 2015 aan de Tweede Kamer rapporteerde.

Een soepele uitbetaling van persoonsgebonden budgetten dreigt in 2016 opnieuw in gevaar te komen doordat veel gemeenten de benodigde gegevens te laat of nog niet

hebben aangeleverd. In Limburg heeft circa de helft van de gemeenten de deadline van 1 november 2015 niet gehaald. Dat blijkt uit een overzicht dat door het departement van VWS eind november naar de Nederlandse gemeenten is gezonden.

Vooraf kleine gemeenten hebben onvoldoende gegevens toegezonden aan de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Deze bank heeft de gegevens nodig om vanaf 1 januari 2016 de zorgverleners van tienduizenden pgb-houders loon te kunnen verstrekken. Die uitbetaling liep eind 2014/begin 2015 al grote vertraging op door verwerkingsproblemen bij het SVB.

Om herhaling van dat echech te voorkomen, is besloten dat gemeenten hun data in 2015 tijdig zouden aanleveren. In Limburg hadden kleine gemeenten als Voerendaal, Landgraaf, Leudal, Beesel, Nuth en Onderbanken nog niet eens de helft van de gewenste 'toekenningsbeschikkingen' doorgegeven. Acht gemeenten zitten op een percentage tussen 50 en 80 procent. Achttien gemeenten uit Limburg hebben de gegevens wel op tijd aangeleverd. Het kan dus wel. De inleverdatum is geen onmogelijke eis.



De belangenvereniging van pgb-houders, Per Saldo, kenschetst de late aanlevering van gegevens als 'een onnodig risico'. Een verklaring? Degenen die de gegevens zelf aanleverden geven die verklaring niet. Dat moet je van hen niet verwachten. Maar van departementszijde wordt gestipuleerd dat een aantal gemeenten slachtoffer is geworden van de ambitie om zoveel mogelijk pgb-houders van een nieuwe zorgindicatie te voorzien. Dat blijkt meer werk dan verwacht. Vertraging is het gevolg. Pgb-houders moeten voor 1 mei 2016 een nieuwe zorgbeschikking hebben. Conclusie: de vertraging ligt niet domweg aan het zijn van kleine gemeente maar aan het feit dat er in gemeenten, zeker ook in kleine, te weinig capaciteit zit die het werk goed inschat dan wel goed aanbesteed.

14. *Afwezige ICT-expertise*: Kleine gemeenten zijn doorgaans volgers op het vlak van informatie- en communicatietechnologie. De grote vernieuwingen of *playgrounds* voor experimenten zijn daar niet te vinden.

15. *Archiveren via ICT*: Gemeenten zijn volgens de Archiefwet wettelijk verplicht om beleidsstukken te archiveren. De archieffunctie in een moderne ICT-setting is niet voldoende ontwikkeld dan wel niet vlot genoeg raadpleegbaar. Gemeenten, ook kleine gemeenten, kunnen doorgaans geen totaaloverzicht van gemeentelijke verordeningen leveren.
16. *Niet uitblinken in democratische experimenten*: In kleine gemeenten zijn doorgaans geen bijzondere democratische verkenningen of participatieve experimenten aan te treffen maar er zijn zeker uitzonderingen. Zo zijn kleine gemeenten doorgaans geen *frontrunners* als het gaat om een *livestreaming* van raadsvergaderingen, maar gemeenten als bij voorbeeld Littenseradiel, De Wolden, Zevenaar en Maasdriel kennen die uitzendingen wel al jaren.
- De omstandigheden kunnen dwingen tot vernieuwing, ook in kleine gemeenten. Te denken is ook aan experimenten op het vlak van *deliberatieve democratie* zoals dialoogtafels. De dialoogtafel is een aanpak om alle partijen rond een thema bij elkaar te brengen (zo ontstaat een netwerk), zoals gebeurde in Groningen na de aardbevingen. Zijn buurtbudgetten een zinvolle besteding die burgers en politiek dicht bij elkaar brengt, ook in kleine gemeenten? Inderdaad. Een buurtbudget is een krediet aan een wijk-, buurt- of dorpsorganisatie dat zelfstandig mag worden besteed. Werken met dergelijke budgetten is een neveneffect van de zogenaamde Vogelaarwijken (Herweijer en Lunsing, 2010). Een aantal gemeenten, een kwart op het totaal, experimenteert sinds 2007 met buurtbudgetten. Als het om een kwart gaat, zullen er ook wel kleinere gemeenten toe horen maar dit fenomeen lijkt niet uitgevonden in kleine gemeenten. Doel is om via die budgetten de burgers meer bij de uitvoering van beleid te betrekken. De budgetten kunnen worden aangewend voor leefbaarheidsprojecten. Voortrekkers onder de honderd op dit vlak actieve gemeenten zijn grotere gemeenten als Deventer en Emmen.

Ook al is er een buurtbudget dan nog zal prioritering plaats moeten vinden: gaat het geld naar een cohesieproject of naar een wandelpad of een ruimte voor de jeugd? De wijk bedenkt zelf een manier om de discussie democratisch te voeren.

Buurtbudgetten blijven als bedrag op de gemeentebegroting staan. Het zijn geen subsidies. De enige eis die doorgaans gesteld wordt is dat een buurtbudget een algemeen belang moet dienen. Soms worden de budgetten voor een periode van drie jaar verstrekt. Een gemeente als Emmen kent 35 dorps- en wijkorganisaties. Dat is een budget per 3.000 inwoners.

De ervaringen met buurtbudgetten zijn tot nu toe over het algemeen positief (Lunsing, 2015). Burger en politiek komen dicht bij elkaar, mede omdat er uiteraard overleg bestaat tussen gemeentebestuur en de buurt-, wijk- en dorpsorganisaties.

17. *Meer taken voor kleine gemeenten maar niet meer mensen*: Decentralisatie van taken stelt kleine gemeenten al enkele decennia voor grote opgaven. Een belangrijk kenmerk van een kleine gemeente is dat de kwantitatieve capaciteit beperkt is terwijl de taken toenemen. Decentralisatie van het sociaal domein en op andere gebieden leidt al snel tot een gemeenschappelijke regeling of vergroting van de taak van intergemeentelijke organisaties (Boogers e.a., 2008).

Kleine gemeenten kennen veel *eenmansposten* met als gevolg kwetsbaarheid. De bekleders van eenmansposten verdienen respect. Valt een medewerker echter weg dan ligt beleid (nagenoeg) stil. Beleidsvoornemens zijn erg afhankelijk van de competenties van de ene ambtenaar. De kwantitatieve veerkracht is gering. Denk aan grondbeleid, onderwijsbeleid, de communicatiefunctie (voorlichter enz.), de griffie. Doorgaans eenmansposten.

18. *Human resources management is in kleine gemeenten matig ontwikkeld:* Een kleine gemeente telt qua personeelssamenstelling veel schaal-8/9 (mbo-)functies en heeft weinig academici in haar personeelsbestand. Als iemand aan een universiteit afstudeert, heeft een kleine gemeente weinig tot niets te bieden en is men zo vertrokken. Van mobiliteit in de organisatie komt weinig terecht (goede man op goede plaats-beleid). Medewerkers van kleine gemeenten treft men minder aan onder deelnemers van congressen. De werkdruk op ambtelijk apparaat is in kleine gemeenten groot. Ambtenaren benoemen dat ook. Wat is het gevolg van overbelasting? De neiging om besluiten uit te stellen, om controle op de uitvoering van beleid achterwege te laten.
19. *De onbekendheid van burgers wie ze kunnen aanspreken:* Kleine gemeenten maken deel uit van een cluster gemeenten, dat taken bij een andere organisatie heeft weggezet. Denk aan een intergemeentelijke organisatie voor milieuzaken. Het gevolg is dat minder zichtbaar wordt wie een burger aan moet spreken in geval van een calamiteit of iets anders. Soms is er wel een aanspreekpunt maar krijgt de burger die iets signaleert in termen van de leefwereld een antwoord uit de systeemwereld. Een klacht over tien containers voor het ophalen van huisvuil die stuk zijn, wordt beantwoord door de gemeentelijke medewerker met: *'Over drie weken geeft de huisvuilophaaldienst haar tweemaandelijks rapportage. Dat is voor ons het moment van planning & control. Dan nemen we dit mee'*. De talige dialoog tussen systeemwereld en leefwereld is zeker geen zwak punt dat alleen voor kleine gemeenten geldt.
20. *De matige trekkracht in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden:* Er is bij kleine gemeenten doorgaans geen of weinig trekkracht in intergemeentelijke samenwerking (Schutgens, 2014). Kleinere gemeenten zijn doorgaans minder dan grotere gemeenten vertegenwoordigd in de dagelijks besturen (db's) van gemeenschappelijke regelingen. Wel laten kleinere gemeenten in de breed samengestelde algemeen besturen (ab-en) zich regelmatig vertegenwoordigen door een grotere buurgemeente met meer wethouders. Maar zo'n ab-vergadering stelt eigenlijk niet veel voor. Hoe erg vinden burgers dat? Die hebben geen idee. De democratische controle op plannen, besluiten en financiën in een Wgr-regeling is desalniettemin niet zelden matig tot slecht. Vaak worden de gemeenteraden voor (bijna) voldongen feiten gezet en moeten ze zeer snel beslissen, waarbij ze vaak alleen maar hun 'gevoelen' of visie mogen geven. De jaarrekening komt zelfs niet meer terug in de raad. De terugrapportage van de portefeuillehouder in zo'n ab naar de raad is in tal van (kleine) gemeenten zwak.

Cijfers? Van 1655 raadsleden van alle gemeenten zegt in november 2015 77 procent dat samenwerkingsverbanden tussen gemeenten het voor de gemeenteraad moeilijk maken om beslissingen te beïnvloeden, 74 procent dat het voor de raad moeilijk is om beleidsprestaties te controleren en 66 procent dat het moeilijk is om geldstromen van samenwerkingsverbanden te controleren. Aan het college van B&W ligt het niet. Van de

raadsleden vindt 57 procent dat het college van de eigen gemeente over samenwerking bij decentralisaties en de decentralisaties zelf voldoende informatie geeft.

Conclusie: rond intergemeentelijke samenwerking doen zich in gemeenteraden problemen voor en die zijn in kleine gemeenten zeker niet minder dan in grotere gemeenten.

21. *De matige preventie:* We leven in een *risicomaatschappij* met rampen, rellen, gijzelingen, opstootjes, ongelukken, autobranden, stroomstoringen, huiselijk geweld, onzekerheid op vlak van voedselveiligheid en dierenwelzijn (Q-koorts). Gemeenten zijn onderdeel van de Veiligheidsregio. Het preventief vermogen op het vlak van orde en veiligheid is matig ontwikkeld. De kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit voor preventie op veiligheidsgebied is niet afwezig maar wel beperkt (vergelijk Haren en de X-factor).
22. *Het argument van de gebrekkige slagvaardigheid:* Kijken we vanuit de *Code voor goed openbaar bestuur* naar de vier behandelde cases dan valt op dat kleine gemeenten vaak geen voldoende slagkracht bezitten of tonen, noch bij uitvoering van bepaalde taken in medebewind, noch bij autonoom beleid. Ze functioneren bij niet-routine vraagstukken niet steeds 'met voldoende tempo'. Soms is ook sprake van beleidsaarzeling. Doordat het ambtelijke apparaat klein is en de expertise niet op alle fronten breed en diep is, worden bestuurders niet makkelijk tot een standpunt gebracht.
23. *Het argument van de gebrekkige cognitieve competentie:* De kennis over de Gemeentewet ten aanzien van de verantwoordelijkheden en betrekkingen tussen B&W en raad is bij raadsleden en wethouders vaak te beperkt, ook in kleine gemeenten. De burgemeester van menige gemeente heeft de handen soms vol aan het duidelijk maken richting (nieuwe) wethouders dat beleid collegebeleid is en dat collegiaal bestuurd wordt. Individuele wethouders schrijven geen brieven aan de raad of het moet een ontslagbrief zijn. De wethouder komt in de Gemeentewet amper voor. Ook moet ambtenaren duidelijk worden gemaakt dat zij niet actief corresponderen over beleid naar de raad, buiten het college om. Het college communiceert met de raad, is verantwoordelijk en aanspreekbaar. Ambtenaren zijn dienstbaar aan het college en communiceren niet buiten het college om met de raad. Dit tweede argument geldt overigens niet uitsluitend voor kleine gemeenten. Daarom op naar andere argumenten.
24. *Het argument van de fragmentatie in raad:* Een gemeenteraad van 17 leden, bestaande uit acht fracties, impliceert dat de fractiegrootte nauwelijks een fractiegemiddelde van twee leden overstijgt. Dat heeft nare gevolgen. Een ervan is dat (slechts) twee leden steeds het totale beleidsspectrum moeten overzien. Tevens is sprake van een gefragmenteerde democratie. Onder die omstandigheden is de kans groot dat een apenrotssyndroom optreedt: veel onderlinge strijd in de raad en bijterigheid.

Samenvattend: zwakheden van kleine gemeenten op een rij

1. *Het argument van meeliften: kleine gemeenten doen iets niet, maar de inwoners krijgen het van andere organisaties wel.*
2. *Het argument van de complexe taken die kleine gemeenten niet (goed) aan kunnen.*
3. *Het argument van gebrekkig entrepreneurship in kleine gemeenten.*

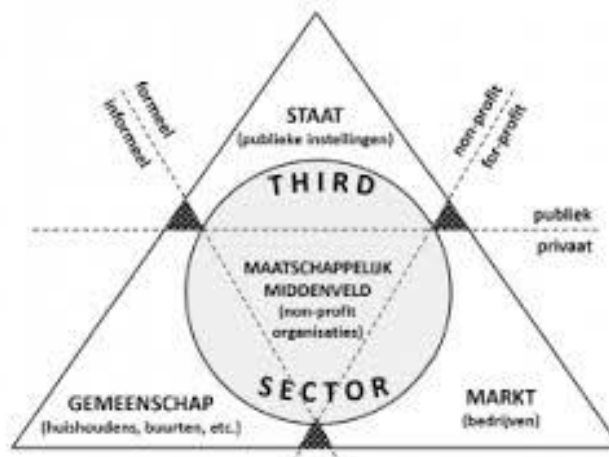
4. *Het bedrijfseconomisch argument van ondoelmatigheid van de kleine gemeente.*
5. *Het argument van specialistische kennis die ontbreekt.*
6. *Het argument van afwezig strategisch beleid bij kleine gemeenten.*
7. *Het argument van het handhavingstekort van kleine gemeenten.*
8. *Het argument 'soms gebeurt gewoon niet wat nodig is'.*
9. *Het argument van tekort schietend planvermogen en projectmanagement*
10. *Het argument van de gebrekkige informatiebasis.*
11. *De gebrekkige financiële kwaliteit.*
12. *De gebrekkige juridische kwaliteit.*
13. *Zwakheden op het vlak van monitoring, evalueren en leren.*
14. *Afwezige ICT-expertise.*
15. *Gebrekkig archiveren via ICT.*
16. *Niet uitblinken in democratische experimenten.*
17. *Meer taken voor kleine gemeenten, maar niet meer mensen.*
18. *Human resources management is in kleine gemeenten matig ontwikkeld.*
19. *De onbekendheid van burgers met wie ze kunnen aanspreken.*
20. *De matige trekkracht in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.*
21. *De matige preventie.*
22. *Het argument van de gebrekkige slagvaardigheid.*
23. *Het argument van de gebrekkige cognitieve competentie.*
24. *Het argument van de fragmentatie in de raad.*

Nuance: niet sterk, niet zwak

Soms is niet te zeggen of iets tot de sterkten of zwakten van kleine gemeenten te rekenen is. Neem de innovatiekracht van gemeentelijke organisaties en gemeentelijke samenlevingen.

Steden heten de laboratoria en leerscholen voor vernieuwing te zijn. Het Planbureau voor de Leefbaarheid (PLB) publiceerde in 2014 een rapport onder de titel 'Slimme steden'. Dat is indicatief en ook wel te begrijpen. Grote gemeenten kennen veel burgers met uiteenlopende expertise (diversiteit) die elkaar kunnen vinden in vernieuwingsprojecten. En de grote gemeentelijke organisaties van steden kunnen ook meedenken. Hoewel kleine gemeentelijke organisaties nauwelijks over expertise beschikken om maatschappelijke experimenten aan te jagen, komen *bepaalde* maatschappelijke vernieuwingen zeker ook op het platteland voor, misschien wel als eerste. Het is maar waarop gelet wordt.

Waar dan aan te denken bij vernieuwing? De gemeente Peel en Maas is positief bekend geworden door een experiment met *vraaggerichte sturing*. Denk ook aan concepten als *doe-democratie*, *burgerinitiatieven*, *zelforganisatie*, *samenredzaamheid* die overal wortel schieten (Denters e.a., 2012; Binnema, 2014; Van Houwelingen e.a., 2014).



Er zijn 56 burgerinitiatieven onderzocht. De volgorde van de gebieden waarop ze betrekking hebben is als volgt: leefbaarheid (12); veiligheid (8); zorg (4); sociale cohesie (4); sport, spel en dans (4); voedsel (4); educatie (2); emancipatie (2). Bij initiatieven op het vlak van leefbaarheid gaat het bijvoorbeeld om het promoten van de wijk of groenonderhoud (Igalla en Van Meerkerk, 2015). Dergelijke initiatieven komen vaak in de Randstad voor.

Burgercoöperaties zijn een voorbeeld van de combinatie van burgerinitiatief en samenredzaamheid. Burgercoöperaties zijn een betrekkelijk nieuwe speler in de verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Ze bewegen zich vooral op het terrein van wonen, zorg, energie, breedband. Bij een burgercoöperatie organiseren burgers zich door een zakelijke relatie met elkaar aan te gaan waarbij de leden zeggenschap hebben over de koers en delen in de winst, als die aan de orde is. Een burgercoöperatie is zeker niet altijd een coöperatie in juridische zin.

Burgercoöperaties zijn wel de nieuwe *helden van de terugtrekkende overheid* genoemd.

Bij coöperaties op het vlak van energie is te denken aan exploitatie van windparken. Een bijzonder windproject is gelokaliseerd in de gemeente Houten (48.000 inw.). Bijzondere zonprojectontwikkeling is bij voorbeeld te vinden in gemeenten als Lochem (33.000 inw.), Castricum (34.000 inw.) en Wijk bij Duurstede (23.000 inw.) (Elzenga en Schwencke, 2015).

De afgelopen jaren zijn in de (ouderen)zorg meer dan honderd burgerinitiatieven gestart, waaronder om en nabij vijftig zorgcoöperaties (Bokhorst, 2015). Zorgcoöperaties worden tegenwoordig geprezen als bron van innovatie, inspiratie en navolging. Ze passen goed in de transformatie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving en bij de decentralisaties in het sociaal domein. Maar deze coöperaties streven *niet* na om het paradepaardje van de participatiesamenleving te worden en te dienen als voorbeeld voor hoe zorg tegen lage kosten is aan te bieden. Dat komt ten dele omdat het burgerinitiatief ontstaan is vanuit urgentie en het gevoel dat de betrokken bestaande zorgorganisaties niet meer voldoende diensten 'leveren' of kunnen leveren.

Het Brabantse dorp Hogeloon (2.200 inw.), dat hoort tot de gemeente Bladel (ong. 20.000 inw.), loopt al jaren voorop. De zorgcoöperatie begon als eetgroep maar breidde de activiteiten uit naar dagopvang, een hulploket, huishoudelijke hulp en zorgvilla's. De coöperatie heeft als doel om ouderen en mensen met een beperking zo lang mogelijk in het dorp te laten wonen. De 230 aangesloten leden (per eind 2014) vormen grofweg tien

procent van de inwoners. Voor de coöperatie waren ter gedachtebepaling 25 professionals en ongeveer 60 vrijwilligers actief. De coöperatie werkt samen met zorginstellingen. De coöperatie maakt met elke 'familie' elk halfjaar een zorgplan over wie wat doet. Zorgcoöperaties komen veel voor in Oost-Brabant (de hoek Den Bosch, Tilburg, Weert, Nijmegen) en 't Gooi.

Op het platteland komen ook breedbandcoöperaties voor, die wel betiteld zijn als leerscholen voor *next generation* plattelandsontwikkeling (Bokhorst e.a., 2015). Er zijn een stuk of vijftig initiatieven geteld. De Groningse gemeente Oldambt (ong. 39.000 inw.) was een van de voorlopers, die veel aandacht kreeg.

Afwegen

Wat levert de stresstest op? In het voorgaande zijn 17 sterke punten van kleine gemeenten genoemd en 24 zwakke punten. Het aantal zwakke punten overheerst. De zwakke punten zijn ook tamelijk concreet.

Wat een acceptabele oplossing is om – zo gewenst - de kracht van gemeente en samenleving te versterken is, is uiteindelijk een politieke kwestie, een kwestie van afweging.

Idealiter zijn gemeenten met hun kwantitatieve en kwalitatieve ambtelijke capaciteit klein genoeg om dicht bij de burgers te staan, maatwerk te kunnen leveren en besturen niet overmoedig en zelfs megalomaan in hun ambities te laten worden en groot genoeg om complexe taken en opgaven aan te kunnen in beleidsnetwerken, decentralisatie van taken te kunnen verwerken en controle uit te oefenen op het verloop van de taakuitvoering, schaalvoordelen te behalen en verkeerd cliëntelisme (bevoordelingen) te vermijden. Anders gesteld, gemeenten dienen zo groot of klein te zijn dat ze in principe ruim kunnen voldoen aan alle beginselen uit de *Code voor goed openbaar bestuur*. Dat betekent dat ze ook bestuurlijke ambities moeten hebben, niet minimalistisch functioneren en slagkracht moeten tonen.

In de praktijk is de ideale of optimale omvang lastig vast te stellen (Allers, 2013: 121). Dat komt onder andere omdat het bereik van voorzieningen nogal verschilt. Voor de ene dienst is een schaal van zeg eens 15.000 inw. voldoende en voor een andere is een schaal van 50.000 inw. geschikt. Daar is in de praktijk echter niet mee te werken. Er wordt mij dan ook vaak gevraagd: noem eens een getal? '

Over het algemeen geldt als bedrijfseconomische minimumnorm voor gemeenten dat een gemeente minimaal de omvang van 30.000 inwoners moet hebben. Tussen 30.000 inw. en 80.000 inw. geldt een gemeente als voldoende doelmatig. Een gemeente zou zo gezien een minimumomvang moeten hebben van 30.000 inwoners. Maar ik herinner me dan altijd Pieter Smit, de burgemeester van de Groningse gemeente Oldambt (39.000 inw.), die in 2013 zei: *'We hebben al een herindeling achter de rug en we hebben ons opnieuw bezonnen over waar staan we nu. Ik zeg u "wij zijn met 39.000 inwoners en een daaraan gekoppeld ambtelijk apparaat nog te klein om al het werk goed te kunnen doen dat op ons afkomt en de opgaven te verwerken, en om met Duitse gemeenten en desgewenst met het Land Niedersachsen te communiceren".'*

Hier is aan toe te voegen dat de betrokkenheid van burgers en de participatiegraad voorbij 30.000 inwoners iets afneemt maar dat is te compenseren door extra maatregelen in zake interactieve beleidsvorming en politieke democratie. Dat zou kunnen betekenen dat opschaling tot zeg eens 30.000-50.000 inwoners makkelijker verdedigbaar is dan opschaling naar meer dan 100.000 inwoners.

De vraag is natuurlijk of het bedrijfsmatig en participatiecriterium de doorslag moet geven. We stelden immers hiervoor dat de omvang van de gemeente een politieke afweging moet zijn waarin meer tal van criteria een rol moeten spelen en bovenal een diagnose van de bestaande kwaliteit die het apparaat in het licht van de taken en opgaven kan leveren.

De onvindbare ene maatstaf

Het zoeken naar de ene 'ware', in de tijd enigszins bestendige maatstaf ter bepaling van de minimumgrootte van een gemeente is in de periode 1945-2015, een periode van 70 jaar, niet (goed) gelukt. Rond 1980 werd wel gesteld dat een gemeente minstens de grootte moest hebben dat een *volwaardige sociale dienst* nodig was en adequaat kon functioneren naar klanten. Toen viel de minimale norm van 18.000 inwoners voor zo'n dienst. Deze invalshoek is echter snel verlaten en intussen volkomen achterhaald.

De 'heilige graal' bleek onvindbaar, maar 30.000 -80.000 inwoners geldt, althans bedrijfseconomisch gezien, tegenwoordig toch wel als een schaal voor doelmatig besturen.

Minister Plasterk van BZK (kabinet-Rutte II) ging met een streven van gemeenten met een omvang van minstens 100.000 inw. daar overheen. Hij introduceerde een nieuw, volgens hem belangrijk criterium. De nieuwe gemeenten zouden qua schaal (aantal inwoners) zoveel mogelijk moeten sporen met de schaal waarop de uitvoering van gedecentraliseerde taken in het sociaal domein plaatsvindt: *het congruentiecriterium*.

Deze wijze van denken is nog niet overal in het land aangeslagen. Dat komt deels doordat de decentralisatie in het sociaal domein (jeugd, zorg, werk) nog moest landen toen het criterium van 100.000 inwoners al werd geïntroduceerd. De decentralisaties bleken ook zoveel van gemeentebesturen te vergen dat hun hoofd niet stond naar fusie. Ze traden de decentralisatie veelal tegemoet door intergemeentelijke samenwerking en aanbestedingen.

In 2014 en 2015 is dan ook niets meer vernomen over deze Plasterk-maatstaf. De VNG drong niet meer aan op de komst van grotere gemeenten, provinciebesturen liepen er niet warm voor en de Tweede Kamer evenmin. Het voorstel om te komen tot gemeenten van 100.000 inwoners had veel weg van een suggestie (in het regeerakkoord dat leidde tot Rutte-II) met teveel open einden. Het goede moment ('policy window') voor opschaling van gemeenten tot 100.000 inwoners was er ook niet. Moesten gemeenten dan maar zelf nadenken over hoe ze hun taken uitvoeren en wat de kwaliteit ervan is?

Kritiek (1): de grote gemeenten beter?

De kijk op kleine gemeenten roept nog wat andere vragen op. Ik noem er enkele. Een eerste vraag is: als besturen van kleine gemeenten en hun ambtelijke organisatie zoveel zwakheden hebben, hoe zit het dan met de kwaliteiten van organisaties van grotere gemeenten. Functioneren die grotere gemeenten eigenlijk bewijsbaar beter?

Bestuurskrachtmetingen laten zien dat ook grotere gemeenten zwakheden kennen (Abma, 2012; Schutgens, 2014). Ook andere beschouwingen tonen dit (Beerepoot e.a., 2009). Welke?

1. Grote gemeentelijke apparaten zijn loger. De ambtelijke en bestuurlijke coördinatielast is er onbetwistbaar groter. Er gaat ook meer om.
2. Grote gemeenten doen meer aan planning, project- en programmamanagement. Dat is positief. Maar dat houdt in dat er voor alles meestal een set documenten bestaat, ook als iets vertraagd of afgeblazen is. Het gevolg is dat soms een raadsonderzoek nodig is om orde te scheppen in een slepend dossier, aan te wijzen wie verantwoordelijk is geweest en weer overzicht te krijgen. Denk bij voorbeeld aan het rapport van de gemeenteraadscommissie over de Roermondse ECI-Cultuurfabriek.
3. Een derde nadeel. Besturen van grote gemeenten beschikken over grotere budgetten. Met die budgetten, een grotere bevolkingspopulatie, een groter territorium en meer maatschappelijke vraagstukken groeit de bestuurlijke ambitie stevig mee. Gemeentebesturen weten daarbij niet altijd maat te houden. Soms lopen projecten dan financieel uit de rails. Gevolg: teveel leegstaande kantoorruimte in Rotterdam, overschrijding van het budget voor de Noord-Zuidlijn in Amsterdam en idem rond het Adje-theater in Tilburg. De gemeenteraad van Amsterdam en Tilburg achtte een raadsenquête nodig (Soetenhorst, 2011).
4. Gemeentebesturen van grote gemeenten doen wel vaak aan strategische beleidsvoering dan kleine gemeenten, maar in keuzen maken, blinken ook deze gemeentebesturen niet altijd uit. Ze wedden op meerdere paarden en houden – anders gesteld - vaak teveel ballen in de lucht. De visitaties van het bestuur van grote steden in het kader van het grotestedenbeleid hebben dit duidelijk gemaakt.
5. Het bestuur van grote gemeenten laat beleid accumuleren terwijl er weinig wordt afgeschaft en er ondanks programmabegrotingen geen overzicht ontstaat over al dat beleid. Een raadslid uit Maastricht riep dan ook eens stomverbaasd uit: *'Ecologisch landbouwbeleid, hebben wij dat ook!'*
6. In gemeenten boven de 30.000 inwoners en zeker boven 100.000 inwoners neemt de kennis bij burgers van bestuurders af en loopt in het algemeen de betrokkenheid bij het bestuur in vergelijking met gemeenten met minder dan 40.000 inwoners terug. Participatiemogelijkheden worden vooral dan gewaardeerd als het bestuur de burgers opzoekt, als er contact is. Referenda voldoen in dat opzicht minder (Lunsing, 2015).

Kritiek (2): netwerksamenleving als krachtige samenleving

Groot is dus niet altijd beter. Groot is beter als de bestuurders met de voeten op de aarde blijven. Er is nog een tweede kritiek mogelijk op blind streven naar het opheffen van kleine gemeenten omdat ze veel zwakten vertonen. Die kritiek houdt in dat achter het denken in termen van opschaling door fusie te zeer *monocentrisch* denken schuil gaat, alsof een

gemeentebestuur de samenleving zelf volledig stuurt. We noemen die kritiek hier als voor de hand liggend maar tegelijk een te makkelijk alibi om kleine gemeenten maar vooral klein te houden. Wat betekent die kritiek?

Er wordt wel gezegd dat de schaaldiscussie in de netwerksamenleving een anomalie is. De redenering is dan dat de samenleving bestaat uit heel veel organisaties met uiteenlopende doelstellingen en expertise. Wie vraagstukken in de samenleving wil oplossen of kansen wil creëren, moet zorgen dat deze organisaties gedijen. Een gemeentelijke organisatie kan op diverse terreinen *alleen* weinig voor elkaar boksen, maar kan zich wel verbinden met dergelijke organisaties, en *strategische allianties* aangaan. Alle partijen moeten taken, bevoegdheden en middelen inbrengen want elke 'partij' kan alleen niet veel voor elkaar krijgen. 'Partijen' zijn namelijk *van elkaar afhankelijk*.

Wie bij voorbeeld woningen wil bouwen, kan zelf wel woningbouw plannen maar zal toch in dialoog met woningcorporaties, projectontwikkelaars, beleggers en burgers *verbindingen* moeten aangaan: wie gaat waarom met welke middelen in welk tempo hoe voor wie bouwen? Wie de verdroging in De Peel wil tegengaan, moet een netwerk constitueren en productief maken met partijen als waterschappen, departementen, twee provincies, meerdere gemeenten, grondeigenaren en grondgebruikers.

De leer van netwerkmanagement leert hoe voortgang te boeken. Partijen moeten zich verplaatsen in elkaars positie en belang, belemmeringen voor gezamenlijkheid moeten worden opgeruimd, etc.. Bestuurskracht moet in netwerkperspectief vooral gezien worden als bouwen aan *samenlevingskracht*. Dat betekent dat wie een gemeentelijke organisatie gaat vergroten er daarmee nog lang niet is.

Maar alles goed en wel, kleine gemeenten met 80-140 fte aan personeel hebben de kwantiteit en kwaliteit niet in het ambtelijk apparaat om aan netwerkkarrangementen te werken. Zitten daar kenners bij op het vlak van netwerkmanagement? Over het algemeen niet. Dus toch maar andere alternatieven overwegen.



Sloten, gemeente Gaasterland

Gemeenten versterken: wat zijn de alternatieven?

Gemeenten hebben de volgende alternatieve opties om de kracht van de eigen organisatie en samenleving te versterken:

1. Klein blijven en de bestuurlijke ambities heel beperkt houden ('alles bij het oude');
2. Klein blijven en expertise inkopen als die nodig is (inhuren);
3. Overgaan tot aanvullend bestuur in de vorm van meer intergemeentelijke samenwerking;
4. Overgaan tot bestuurlijke fusie;
5. De weg inslaan naar een ambtelijke fusie maar de gemeentebesturen als opdrachtgever handhaven;
6. Toevoeging van een aantal provincieambtenaren aan de kleine gemeente door detachering.

Ik loop ze langs.

Alles bij het oude

Ad 1. Het eerste alternatief na constatering dat een kleine gemeente veel zwakten kent, is om de gemeente klein te houden en alles bestuurlijke nagenoeg bij het oude te laten. Dan wordt de gemeente nagenoeg een organisatie die vrijwel uitsluitend rijkstaken uitvoert en weinig autonome taakinvulling kiest; een *beheergemeente*. Een dergelijke keuze is mogelijk als de verwachtingen in de samenleving bij organisaties en burgers over het gemeentebestuur laag zijn en uit de samenleving veel goede initiatieven komen, de gemeentelijke ambities gering zijn, en de ambtenaren zowel allround zijn als over bepaalde specialistische competenties beschikken. Voor bepaalde taken kan dan samenwerking gezocht worden met omliggende gemeenten of de meest nabije grotere gemeente. Denk aan een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) en de Veiligheidsregio. Dit alternatief is in toenemende mate minder geschikt, althans als een gemeentebestuur nastreeft om toch nog wat 'bij zich te houden' en niet in een Wgr onder te brengen.

De heel kleine gemeente Renswoude (5001 inw.) koos jaren terug nog voor dit alternatief. Ik liep daar rond. En discussieerde met de raad en B&W. De gemeente, die niet meer dan 20 fte aan personeel had en tien parttimers, zocht samenwerking met de nabijgelegen grotere gemeente Veenendaal en via de regionale omgevingsdienst. De poging van de provincie Utrecht om Renswoude samen te voegen met Woudenberg en Scherpenzeel viel in de gemeenteraad van Renswoude niet goed en werd effectief bestreden met hulp van een trio buitenstaanders, dat de argumentatie pro en contra herindeling analyseerde. Het provinciebestuur had fouten gemaakt met het herindelingsprocedure. Maar daar gaat het nu niet echt om.

Een mogelijke consequentie van niet willen fuseren, is dat dit spanningen geeft in het gemeentehuis (toch teveel werkdruk?) en in de verhouding tot het provinciebestuur en de rijksoverheid (die een goede taakuitvoering in medebewind verwacht).

Ik moet zeggen dat ik wel met bewondering gekeken heb naar de inzet van een aantal ambtenaren. De toenmalige burgemeester (Schorer) slaagde er bovendien nog in om regelmatig columns te schrijven in het Financieel Dagblad. De positie van Renswoude staat uiteraard toch nog steeds ter discussie, vooral omdat de staf wel heel erg klein is.

Een analyse van de toekomst van de Groningse gemeenten leidde tot het rapport 'Grenzeloos Gunnen'. Daarin pleit de visitatiecommissie (waarin de auteur van dit stuk zitting had) vanuit de regionale ambities voor meer ambtelijke en bestuurlijke 'power' dan in de bestaande gemeenten, die elkaar weinig gunnen, aanwezig is. Deze analyse werd wel goed ontvangen maar de vraag was uiteindelijk toch 'wie met wie gaat' en wie als eerste gaat herindelen. Voor de gemeentebesturen in het Westerkwartier (Grootegast, Leek e.o.) was er weinig twijfel. Zij stelden het met meer en intensievere samenwerking niet te gaan redden.

Meer kracht door inhuren

Ad 2. Het bestuur van een kleine gemeente die zelfstandig wil voortleven, kan proberen niet alleen de bestuurlijke ambities beperkt te houden maar ook waar dit echt wenselijk is de kwantitatief en kwalitatief beperkte ambtelijke capaciteit te vergroten door middel van inhuur van adviseurs of interimmanagers. Over het algemeen komen we die figuur van rigoureuus kiezen voor inhuur in het openbaar bestuur niet veel tegen. De kosten lopen bij inhuur op deze schaal al snel op. Gemeenteraadsleden kunnen er doorgaans ook niet mee leven als het prijskaartje van externe inhuur een vijfde tot een kwart van de begroting omvat. Een gemeente die klein wil zijn of worden, kan ook iets anders doen: taken afstoten door ze over te hevelen naar een private organisatie die (deels) zelf middelen verwerft of door taken af te stoten ('dit doen wij niet meer'). Dit alternatief valt als substantieel alternatief af.

Meer kracht door aparte samenwerkingsverbanden

Ad 3. Een gemeentebestuur van een kleine gemeente kan ook nog een andere stap zetten. Stel dat het een bestuur is met de ambities om van rijksopdrachten (medebewind) werk te maken en ook eigen ambities te realiseren. Ze kan dan overgaan tot aanvullend bestuur in de vorm van intergemeentelijke samenwerking op meer terreinen of dossiers op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. 'Samen sterk' is dan de redenering. Waar is dan aan te denken?

Van de Groningse gemeenten is in 2013 de participatie in samenwerkingsverbanden in kaart gebracht. Per gemeente ging het toen om samenwerking in acht tot twaalf verbanden. Hoogleraar Hans Engels heeft veel eerder de participatie in samenwerkingsverbanden van de gemeente Roermond in kaart gebracht. Hij kwam uit bij meer dan vijftig participaties. In het geval van Roermond gaat het dus om heel veel aparte samenwerkingsregelingen. De vraag is of een gemeentebestuur hier overzicht over heeft en houdt, wie participeert in de dagelijks besturen van al deze samenwerkingsverbanden en of de gemeenteraden van de afzonderlijke besturen invloed hebben op de productie en kwaliteit van de samenwerkingsverbanden.

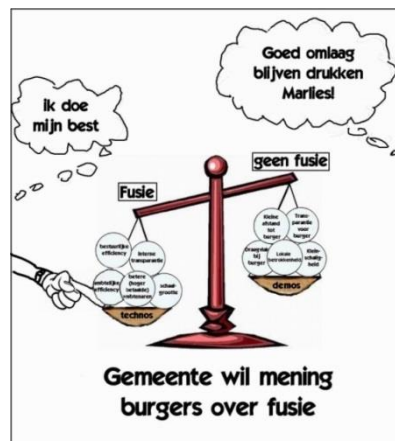
Een gemeentebestuur dat deze onoverzichtelijke lappendeken aan verbanden niet wenst, kan de samenwerking rond een aantal gebieden met enkele favoriete partnergemeenten aangaan (SETA). Daarover verderop meer.

Meer kracht door gemeentelijke herindeling

Ad 4. Ik kom bij een volgende optie voor kleine gemeenten om te proberen een aantal zwakten weg te werken: de bestuurlijke fusie of herindeling. Gemeentebesturen in 393

bestaande lokale democratieën (stand begin 2015) moeten sinds het herindelingskader van het kabinet-Balkenende I, in samenspraak met de bevolking, zelf hun functioneren beoordelen en afwegen wat te doen. Dat kan bij voorbeeld met behulp van een *bestuurskrachtmeting*, die aangeeft wat de *feitelijke kwaliteit* van het gemeentelijk functioneren is en door besluiten te nemen over *vervolgstappen*. Weliswaar kunnen onder invloed van de denkbeelden van minister Plasterk provinciebesturen de discussie aanjagen maar gemeenten verplichten tot samenvoeging kunnen ze tegenwoordig niet. De provinciebesturen streven het doen van voorstellen waarin ze ‘samenvoeging opleggen’ momenteel ook niet na. Dat wordt hier en daar wel betreurd maar daar is even niets aan te veranderen.

Deze overgang naar de eigen analyse door middel van bestuurskrachtmetingen bleek nodig omdat in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw een aanzienlijk aantal ambtenaren en gemeentebestuurders een gemeentelijke herindeling, die zich had voltrokken, niet noodzakelijk achtte. Nota’s van provinciebesturen over herindeling voldeden niet (meer). De provinciale argumenten pro herindeling bleken te zwak. Het ontbrak aan voldoende argumentatie en overtuigingskracht.



En opkomende lokale lijsten maakten een verkiezingsissue van het voortbestaan van de oude gemeente (Lako, 2004: 336-337). Maar dat wil niet zeggen dat er geen noodzaak meer is tot opschaling. Opschaling kan nodig zijn, maar er dient dan een goede argumentatie onder een voorstel te liggen en betrokken gemeentebesturen moeten die in eerste instantie zelf formuleren. De voorgaande beschouwing gaf uitvoerig aan in welke richting men de argumenten kan zoeken (verder Beerepoot e.a., 2009).

Bestuurlijk vermogen omvat overigens meer dan ‘inwoneraantallen’ en daarop gebaseerde budgetten (Derksen en Giebels, 1989). Het is weliswaar zo dat een gemeente met veel meer inwoners leidt tot een groter budget en meer ambtenaren maar er gaat tijd overheen alvorens de ambtelijke kwaliteit na een fusie groeit en ambtelijke culturen en bestuursculturen van de oorspronkelijke gemeenten in elkaar geschoven zijn, en het niveau van de ambtelijke capaciteit gestegen is. Het opvoeren van de ambtelijke capaciteit en kwaliteit vergt altijd tijd.

Meer kracht door stappen op weg naar ambtelijke fusie

Ad 5. Tenslotte het laatste alternatief: overgaan tot een ambtelijke fusie. Er zijn meer alternatieven voor het opvoeren van bestuurlijk en ambtelijk vermogen dan inhuur van specialisten of herindeling. Welk alternatief dan?

Besturen van zeg eens drie partnergemeenten kunnen de gemeenten laten bestaan maar de ambtelijke organisaties bundelen tot één organisatie die op basis van opdrachten voor elk van de drie besturen afzonderlijk werkt en soms voor twee of drie samen, als men hetzelfde product of dezelfde dienst wenst. Dat is een concept (SETA: Samen en Toch Apart) dat voorzichtig stapsgewijs te introduceren is (men spreekt wel van functionele integratie), maar kan doorgroeien tot een *ambtelijke fusie*. Ambtelijke fusies komen voor in bij voorbeeld de BEL Combinatie: Blaricum, Eemnes, Laren. Alle ambtenaren zitten bij elkaar op een locatie.

Een variant hierop is dat een gemeente alle ambtenaren overhevelt naar een grote gemeente, zoals Ten Boer deed met Groningen.

Ambtelijke fusie van zeg eens drie kleine gemeenten kan een middel zijn om de gemeentebesturen te laten bestaan, de voordelen van een bestuurlijke fusie te benutten en de nadelen te vermijden (Korsten e.a., 2002; Korsten, 2015; Van de Laar, 2010).

Zo komt de graal toch in het vizier? Een vitale ambtelijke fusie van de grond tillen, vergt overigens a) veel vertrouwen van de partners in elkaar, b) geen grote verschillen in grootte tussen de partners ten opzichte van elkaar, c) niet veel partners, d) geen negatieve beeldvorming en e) de afwezigheid van 'lijken in de kast'.

Wie voor een ambtelijke fusie kiest, en die fusie tot een succes maakt, kan later altijd nog overgaan naar een bestuurlijke fusie.

Meer kracht met gedetacheerde provincieambtenaren

Ad 6. Toevoeging van een aantal provincie-ambtenaren aan een kleine gemeente in een detachingsconstructie is een alternatief dat in de praktijk tot nu toe slechts op heel beperkte schaal en dan nog slechts voorkomt. Het is een maatregel die geïnterpreteerd kan worden als een onder curatelestelling maar dat is hier niet bedoeld. Het is een maatregel die nuttig kan zijn als een gemeentebestuur door omstandigheden in nood is gekomen. Of als bepaalde maatschappelijke omstandigheden (watersnoodramp?) vragen om een tijdelijke noodmaatregel. Het is daarom een maatregel van beperkte waarde omdat in principe de toegevoegde ambtenaren gewoon op de begroting drukken van de gemeente waar ze werken. We vergeten dit alternatief daarom weer.

Terugblik: de noodzaak van urgentie

Het is altijd nuttig na een rapportage nog eens terug te kijken. Tot welk inzicht geeft dat aanleiding? Tot het inzicht dat het denken over kwaliteitsverbetering altijd begint bij urgentiebesef, bij het gevoel dat het beter of anders moet. De redenering is als volgt.

Burgers willen een goed openbaar bestuur, een goed functionerende gemeentebestuur, en ze kunnen zich niet onttrekken aan het idee dat daar een competent ambtelijk apparaat bij hoort. Dat wil de rijksoverheid ook voor *alle* overheidsorganisaties, want die kondigde een *Code voor goed openbaar bestuur* af. Deze code geeft aan dat elk bestuur probleem- en

doelgericht, rechtmatig, effectief, legitiem, democratisch en slagvaardig moet functioneren en responsief en open moet zijn naar de samenleving. En moet willen leren en verbeteren. .

Wat een goed gemeentebestuur is, is geen kwestie van stilstaand water. Wat onder goed verstaan wordt, verschuift in de tijd. Gemeenten moeten volgens de code evalueren en leren. Dat leidt al tot verschuivingen. Leren impliceert immers behouden wat goed is en verbeteren wat nodig is om te verbeteren en verbeterbaar is. Zo gezien moeten politici en bestuurders van gemeenten regelmatig in de spiegel kijken. Is er aanleiding om in het algemeen de vraag te stellen of het met gemeentelijke organisaties en hun besturen beter moet? Inderdaad omdat burgers wel tevreden zijn maar slechts een magere zes geven als oordeel. Er is dus reden om een tandje bij te zetten. In beginsel over de hele linie maar dat geldt zeker voor die gemeenten die al moeilijk in alle opzichten kunnen voldoen aan de eisen die voortvloeien uit wetgeving en de genoemde code.

Daar blijft het niet bij. De verwachtingen van wat goed is en verbeterbaar, stijgen zelfs in de loop van de tijd. Die rijzende verwachtingen zijn er van de kant van burgers maar ook van de wetgever, de medeoverheden en de lokale professionals in de verschillende sectoren. Het gaat zelden om 'minder'. Terugval in het oude patroon of regiem wordt vaak niet geaccepteerd. Lees een boekje over honderd jaar gemeentelijke geneeskundige diensten en gezondheidsdiensten en je beseft het. Stijgende verwachtingen dus om dingen beter te doen, om productie en dienstverlening op een hoger niveau te tillen. We zien dit terug in de decentralisatie van taken die zich al jaren voltrekt. En in de rapporten van commissie die zich bezighielden met de toekomst van gemeenten (zoals de commissie-Van Aartsen en de commissie-Bovens). Dat is belangrijk om vast te houden.

Het is niet alleen zo dat de verwachtingen alleen ten aanzien van gemeenten stijgen. Ook de verwachtingen over prestaties die in samenleving door allerlei organisaties geleverd worden of moeten worden (openbaar vervoer, huisarts, tandarts, bakker, slager, garagebedrijf, enz.) stijgen eveneens. De supermarkt moet de plofkip niet meer aanbieden. Het circus mag geen wilde dieren voor entertainment meer inzetten. Een garagebedrijf werkt in 2015 niet meer als in 1990. Het moet beter of anders. Er dienen zich nieuwe vraagstukken of uitdagingen aan (milieuwetgeving, eisen op het vlak van duurzaamheid, enz.). Bij garages is het zo dat er eisen gesteld worden aan het werk; monteurs moeten veilig kunnen werken. En ze gaan beschikken over nieuwe hulpmiddelen. Met klanten wordt ook anders omgegaan. De klant wordt ontvangen aan een receptie/loket, het werk wordt ingepland. En de eisen die aan auto's worden gesteld, gaan verder dan een algemene periodieke autokeuring. Alles bij het oude laten, bevalt zo gezien niet, maar dat kan ook niet volgens wetgeving en regels uit de branche zelf (zelfregulering). Stilstand is achteruitgang. Zo is het ook met gemeenten. Gemeenten kregen bij voorbeeld een klantencontactcentrum (KCC), iets wat gemeenten in 1970 of 1980 niet hadden. Maar hoe verder verbeteren anno 2015, met het oog op een traject in de tijd naar 2025? Hoe gemeenten voor de toekomst gereed te maken? Ambtenaren op cursus sturen is niet genoeg.

Waarom en hoe organisaties kunnen of moeten verbeteren, is voor veel burgers iets van een 'zwarte doos'; ze weten het niet of niet precies. Begrijpelijk. Maar er zijn wel indrukken op basis van informatie uit de media. Bij sommige oplossingen heeft men bedenkingen gekregen. Door schade en schande. Bij garages is een bedenking dat men mogelijk alleen vriendelijker te woord wordt gestaan en meer moet betalen. Een andere bedenking kan zijn

opscaling van een garagevestiging naar een grotere vestiging. Immers, dan moet men verder rijden om het garagebedrijf te bereiken. Gevolg vaak: meer reis- en wachttijd, misschien ook betere controle, en in elk geval geen lagere rekening. Althans dat kan de beeldvorming zijn.

Begrijpelijk is dat burgers doorgaans dan ook niet vragen om een schaalvergroting (opscaling) van een organisatie. Ze vragen doorgaans niet om opscaling bij onderwijsinstellingen en evenmin bij instellingen voor gezondheidszorg of banken. En ze roepen niet dat gemeentelijke herindelingen of fusies nodig zijn. Er zijn daarom zelden of nooit actiegroepen pro herindeling of bestuurlijke of ambtelijke fusie te vinden. Burgers willen het betere maar wat het betere is dat kunnen ze niet goed weten of beoordelen. Dat is ook wel duidelijk. Het is aan de professionals zelf over te laten. Maar wie wil verbeteren, heeft de burgers wel weer nodig. Een bestuur moet altijd aan medewerkers en cliënten van welke instelling dan ook, kunnen uitleggen wat de bestaande kwaliteit is van het werk, van de producten of diensten, en waar het bestuur waarom met de organisatie heen wil.

Achteraf hebben burgers dan wel een mening? Ze willen doorgaans weten of ze er nog toe doen of dat het vooral de baas is die meer verdient en de boekhouder die een betere kamer heeft. Schieten burgers in bepaalde rollen (klant, patiënt, student) ermee op? Het is zeker mogelijk dat burgers er enigszins mee opschieten. Bij een garagebedrijf is het zo dat de klant een mail ontvangt wanneer de auto weer gekeurd moet worden en de tip om tijdig een afspraak te maken. Ook bij gemeenten kunnen burgers voordeel boeken. Welke voordelen? Allerlei maatregelen kunnen voordelen hebben. Toegespitst op een gemeente kan het dan zijn dat inhuur van externe krachten tot het wegwerken van achterstanden leidt of tot andere verbeteringen (aanbestedingsrecht?). Het is ook mogelijk dat de vorming van een intergemeentelijke dienst of een verzelfstandiging aantrekkelijk is om zo beter werk af te leveren. En dat kan ook gelden voor een ambtelijke of bestuurlijke fusie.

Wat de voor- en nadelen zijn van inhuur of van bestuurlijke fusies is inmiddels wel bekend. Tot de voordelen van schaalvergroting behoort bij voorbeeld dat het aantal kwetsbare eenmansposten vermindert, de organisatie schokbestendiger wordt en meer kan leveren aan de bestuurders, de organisatie tot meer planmatig werken en projectmanagement komt rond beleidsdossiers en minder steken laat vallen en dat medewerkers die er oorspronkelijk alleen voor stonden na de fusie met elkaar kunnen 'sparren' over het werk, tot taakverdelingen kunnen komen en meer arbeidssatisfactie ervaren. Maar dat zijn grotendeels interne voordelen die burgers niet zo maar waarnemen. Zorg dus dat ze wel beoogde voordelen ervaren.

Nu komt de kern. Wie een bestuurlijke fusie ziet als oplossing, moet vooral duidelijk maken dat daar een keiharde diagnose aan ten grondslag ligt. Een organisatie kun je gaan verbeteren als duidelijk is dat ze bepaalde taken niet meer op voldoende niveau aan kan of niet meer meekan bij nieuwe taken of niet meer kan voldoen aan de stijgende verwachtingen over de kwaliteit van het werk. Wie geen zes, zeven aanwijsbare verbeterpunten kan benoemen om tot een fusie van gemeenten te komen, kan het beter laten. Ik verbind er direct de conclusie aan dat tal van bestuurders uit respect voor hun ambtenaren proberen om dit onderwerp heen te lopen.

Uit deze beschouwing is gebleken dat de verbeterpunten bij kleine gemeenten wel degelijk aangewezen kunnen worden. Het is bekend dat in kleine gemeenten sommige zaken nog wel kunnen vlotten omdat er 'bypasses' geregeld worden, zoals een cardioloog kan doen bij een patiënt met hartproblemen. Via wat lapmiddelen of omwegen lukt het dan om nog voor elkaar te krijgen wat de bedoeling is. In feite gaat achter de façade van bypasses dus allerlei eerder leed schuil (vroegere pijnpunten). Wie dat leed niet wil aanwijzen of benoemen krijgt geen fusie voor elkaar. Zo hoor ik het van burgemeesters.

Aan de taakoverheveling door de rijksoverheid komt na de decentralisaties op het sociaal domein vermoedelijk nog geen einde. Dus is de vraag onverminderd actueel: gemeentebesturen, beoordeel uw eigen sterkten en zwakten en bezie hoe u de kracht van het bestuur samen met de samenleving kunt vergroten of stabiliseren. Dat betekent dat niet lichtvaardig voorbij te gaan is aan de bezwaren die tegen kleine gemeenten zijn ingebracht. De bezwaren zijn over het algemeen niet te ontkennen. Maar er moet bij bestuurders en ambtenaren en ook bij burgers dus wel een evident urgentiegevoel bestaan dat het zo niet verder kan en beter moet. Een open deur?

Toen ik een aantal jaren geleden een discussie leidde met de gemeenteraad van de gemeente Oostzaan, het college van B&W en de ambtelijke top was de conclusie daar vrij snel en raadsbreed '*zo kan het echt niet verder*': er blijven zaken liggen, er worden fouten gemaakt en sommige zaken kan het bestaande apparaat niet aan of niet op het gewenste niveau. De goede, opgevolgde raad aan allen was vervolgens: schrijf het wel op want u moet het kunnen uitleggen aan de ambtenaren en de burgers; u moet een verhaal hebben. Oostzaan heeft dat verhaal opgeschreven, is op zoek gegaan naar een partnergemeente en is daarna overgestapt naar het concept van de ambtelijke fusie (OVER-gemeenten). De beide gemeenten zochten in 2015 een derde partner.

Ander voorbeeld. De analyse van alle Groningse gemeenten liet mij en de andere leden van de visitatiecommissie zien dat voor een aantal gemeenten een ambtelijke fusie al een te lichte oplossing was geworden, die onvoldoende zoden aan de dijk zette. Daar kwam een aantal gemeentebesturen zelf ook achter. Ik noem hier de gemeenten in het Westerkwartier en de gemeente Bellingwedde. Zij kozen daarop voor herindeling van onderop. Deze besturen was de urgentie in het licht van de maatschappelijke en bestuurlijke opgaven om het roer om te gooien goed duidelijk. Veendam en Pekela waren eerder al overgegaan tot de vorming van een groot ambtelijke samenwerkingsverband: de Kompanjie. En de gemeente Ten Boer had de ambtenaren overgeheveld naar de gemeente Groningen en bestelde bij het gemeentebestuur wat men hebben wilde.

De uitkomst van de bezinning en politieke discussie over gewenste kwaliteit kan in het Westerkwartier dus anders zijn dan in het Noorderland, de Beemster, de Krimpenerwaard of de Kempengemeenten.

Literatuur

Aardema, H., A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, juni 2011.

Aardema, H., M. Boogers en A.Korsten, *Vallende wethouders – Een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau*, in: *Bestuurswetenschappen*, 2012, nr. 2, pp. 13-31.

Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012.

Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

Allers, M., C. Hoeben e.a., *Atlas van de lokale lasten*, Coelo, RUG, Groningen, 2015.

Allers, M., Decentralisatie en gemeentelijke opschaling, in: *Liberaal Reveil*, juni 2013, pp. 119-125.

Beerepoot, R., R. Fraanje en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 2009.

Bernts, T., G. Dekker en J. de Hart, *God in Nederland, 1996-2006*, Uitgeverij Ten Have, Kampen, 2007.

Bijl, R., J. Boelhouwer e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2011*, SCP, Den Haag, 2011.

Binnema, H., Terugtrekken of opzij stappen? Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 3, pp. 47-55.

Blokker, B. en A. Poort, Nederlander onzeker over later, in: *NRC Handelsblad*, 5 dec. 2015.

BMC, *Meta-analyse bestuurskrachtonderzoek*, Leusden, 2010.

Bokhorst, M. e.a., Burgercoöperaties, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 3-17.

Bokhorst, M., De koers van zorgcoöperaties, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 27-40.

Boogers, M., L. Schaap e.a., *Decentralisatie als opgave – Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*, Tilburg, februari 2008.

Bordewijk, P., Het functioneren van kleine gemeenten, in: *Bank & Gemeente*, april 1996, pp. 15-28.

Boyne, G., Population Size and Economies of Scale in Local Government, in: *Policy and Politics*, Vol. 23, 1995, pp. 213-222.

Brasz, H.A. en L. de Jong, *Burger en gemeente*, Samsom, Alphen a.d. Rijn, 1968.

Brink, G. van den, *De grote overgang – Een lokaal onderzoek naar de modernisering van het bestaan, Woensel 1670-1920*, SUN, Nijmegen, 1996.

Brink, G. van den, *Moderniteit als opgave*, SUN, Amsterdam, 2007.

Brink, G. van den (red.), *De Lage Landen en het hogere – De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012.

Bruijn, J.A. de, M. de Bruijne, M. Noordink en A. Stutje, *Inzicht in presterend vermogen van veiligheidsregio's*, WODC, Delft, 2015.

Bureau Winter & Schuiling, *Bestuurlijke samenhang in het Limburgse Heuvelland – Perspectievennota*, Groningen, mei 1996.

Cohen, J., *De vierde D*, Universiteit Leiden, jan. 2015 (oratie).

Collingridge, D., *The Management of Scale*, Routledge, Londen, 1992.

Commissie-Cohen (Commissie 'project X' Haren), *Twee werelden – You only live once. Hoofdrapport*, 8 maart 2013.

Commissie-Nijpels, *De stille kracht – Over de noodzaak van stadsregio's*, Den Haag, 2009.

Commissie- Van Aartsen, *VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet*, VNG, Den Haag, juni 2007.

Daalhuijsen, T., S. Steenman en A. Meijer, Big data: een revolutie in gemeentelijk beleid?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 6-25.

Dahl, R.A. & E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford UP, Stanford, 1973.

Denters, S.A.H. e.a., *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.

Denters, B., E. Tonkens e.a., *Burgers maken hun buurt*, Platform 31, Den Haag, 2012.

Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Convoy Uitgevers, Dordrecht, 2010.

Derksen, W. en R. Giebels, De bestuurskracht van kleine gemeenten, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1989, pp. 321-337.

Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.

Elzenga, H. en A.M. Schwencke, Lokale energiecoöperaties: nieuwe spelers in de energie, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, 17-27.

Fiers, L. en A. van der Veen, *De responsieve en probleemoplossende gemeente*, Delwel, Den Haag, 1997.

Groot, J.P., *De leefbaarheid van de dorpen in de gemeente Borger*, LH Wageningen, Wageningen, 1969.

Groot, J.P., *Kleine plattelandskernen in de Nederlandse samenleving*, Veenman & Zonen, Wageningen, 1972.

Heffen, O. van, en A.H.M. Kerkhoff, *Beleidsvoering in de algemene gezondheidszorg*, Van Gorcum, Assen, 1997.

Hennekens, H.Ph., *Openbare-orderecht*, Kluwer, Deventer, 2013.

Herweijer, M. en J. Lunsing, Buurtbudgetten zijn een zinvolle besteding, in: *Bestuursforum*, jrg. 1, 2010, pp. 18 - 19.

Herweijer, M. en M. J. Fraanje, *Samenwerken aan bestuurskracht*, Kluwer, Deventer, 2012.

Herweijer, M., Schaal en gemeente, in: Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998, pp. 135-157.

Hillen, H., *God vergeten*, Elsevier, Den Haag, 2015.

Hoppe, R., *The Governance of Problems*, Policy Press, Bristol, 2011.

Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht?*, SCP, Den Haag, 2014.

Huijben, M. en A. Geurtsen, *Heeft iemand de overhead gezien?*, Academic Service / Sdu, Den Haag, 2008.

Hurenkamp, M, A. Nierop en M. Sie Dhian Ho (red.), *Tegenwicht – Waarom waarden ertoe doen*, Van Genneep, Amsterdam, 2013.

Jans, W., M. van Gerven, B. Denters & A. Need, Innovatiekracht in Nederlandse gemeenten: naar een bestuurskundige onderzoeksagenda, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 67, 2013, nr. 3, pp. 21-44.

Jans, W., *Policy Innovations in Dutch Municipalities*, Universiteit van Twente, Enschede, 2015.

Jansen, D.W.M., *De leefbaarheid van Borsele*, Provinciaal opbouworgaan Stichting Zeeland, Middelburg, 1972.

Jansen, Th., G. van den Brink en J. Kole (red.), *Beroepstrots – Een ongekende kracht*, Boom, Amsterdam, 2009.

Jansen, Th., G. van den Brink en R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers – De publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Boom, Amsterdam, 2012.

Kan, J. van, M. van Genugten, J. Lunsing en M. Herweijer, *Verborgene krachten – Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, Radboud Universiteit en StiBaBo, oktober 2014.

Kerkhoff, A.H.M., *Honderd jaar gemeentelijke geneeskundige en gezondheidsdiensten*, Dick Coutinho, Bussum, 1994.

Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo*, SCP, Den Haag, 2010.

Kooiker, S., M. de Klerk, J. ten Berg en Y. Schothorst, *Meebetalen aan de zorg*, SCP, Den Haag, 2012.

Kool, D. de, Ambtenaren en sociale media: kansen, risico's en dilemma's, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 3, pp. 35-43.

Korsten, A. c.s., *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, OU, Heerlen, 2002.

Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.

Korsten, A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2006.

Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Business, Den Haag, 2008.

Korsten, A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon+ Westerberp, 2005.

Korsten, A.F.A. en S. van de Laar, 'Samen sterk' is beter dan 'zwak en alleen', in: *Overheidsmanagement*, Special Gemeenten 2010, oktober 2007, pp. 7-17.

Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998.

Korsten, A.F.A., *'Tien geboden' voor burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., *Ambtelijke fusie voor meer bestuurskracht*, Tekst als uitwerking van een gastcollege gegeven in Gent, 2015 (www.arnokorsten.nl/varia/actualiteit).

Korsten, A.F.A., De burgemeester, openbare orde en de veiligheid van burgers, in: Muller, M. en M.M.S. Mekel (red.), *Burgers, bestuur en veiligheid*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, jan. 2011, pp. 36-69.

Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

Korsten, A.F.A., *Hommeles in een kustgemeente*, 31 oktober 2015 (www.arnokorsten.nl/downloads)

Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.

Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services*, InAxis, Ministerie van BZK, Den Haag, 2004.

Korsten, A.F.A., M. Schoenmaker e.a., *Onder burgemeesters*, Boom Lemma, Den Haag, 2012.

Korsten, A.F.A., *Orde en veiligheid in het publiek domein*, Open Universiteit, Heerlen, september 2009.

Korsten, A.F.A., Visiteren van gemeentebesturen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, augustus 2004, nr. 4, pp. 305-324.

Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert – De positie van Warnsveld in het wetsvoorstel voor de gemeentelijke herindeling van de Graafschap*, Warnsveld, 1 sept. 2003.

Korsten, Arno F.A., *Lokaal bestuur in verandering – Vijf decennia belicht*, Open Universiteit, Heerlen, maart 2009.

Kortmann, C.A.J.M., Autonomie. Droom en werkelijkheid, in: *De Gemeentestem*, 23 maart 2007, nr. 7270, pp. 153-155.

Laar, S. van de, *Samen sterker – Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Eburon, Delft, 2010.

Lako, Chr., Besluitvorming over gemeentelijke herindeling, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 58, augustus 2004, nr. 4, pp. 324-340.

Lange, S. de, M. Leyenaar en P. de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, april 2014.

Lunsing, J.R., *De kloof – Effecten van transparant welanstoezicht, buurtbudgetten en referenda op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, BoomLemma, Den Haag, 2015.

Maarse, J.A.M., Hervorming van de gezondheidszorg, in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, augustus 2001, nr. 5, pp. 186-197.

Mak, G., *Hoe God verdween uit Jorwerd*, Pandora, Amsterdam, 1996.

Marlet, G. en C. van Woerkem, *Atlas 2015 voor gemeenten*, 2015.

Metze, T., L. van den Dool en S. van Zuydam, *Bestuurlijk handelen bij maatschappelijke controversen: aan de hand van de casus proefboring schaliegas*, Tilburg, 2013 (Rekenkamercommissie Boxtel).

Meulen, G. van der, W. Goedhart en A. van Raan, *Urban scaling van Nederlandse steden: een pilotstudie*, Decisio, Amsterdam, 2015.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Staat van het bestuur 2014*, Den Haag, 2015.

Ministerie van VWS, *Brief Voortgang aanpak jaarovergang 2015-2016 bij het trekkingsrecht pgb*, Tweede Kamer, november 2015.

Ministerie van VWS, *Kwartaalbrief uitvoering Jeugdwet en Wmo 2015*, Den Haag, 21 september 2015.

Pelij, H., *De herontdekking van Nederland*, Prometheus, Amsterdam, 2003.

Pleij, H., *Moet kunnen – Op zoek naar Nederlandse identiteit*, Prometheus Bert Bakker, Amsterdam, 2014.

Pollemans, G. en A. Stapelkamp, *Beleidsterreinen van de lagere overheid*, Lemma, Utrecht, 2002.

Pommer, E. en E. Eggink, *Publieke dienstverlening in perspectief*, SCP, Den Haag, 2010.

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, *Gemeente en zorg*, Zoetermeer, 2003.

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg, *Gemeente en zorg: achtergrondstudie*, Zoetermeer, 2003.

Rebel Group, *Financiële schade betalingsproblemen trekkingsrechten pgb*, 10 september 2015.

Rekenkamer Barendrecht, Rekenkamercommissie Albrandswaard en Rekenkamercommissie Ridderkerk, *HaalBARE kaart – Onderzoek naar de effectiviteit van de BAR-samenwerking*, 2015.

Rekenkamercommissie Zuid-Limburg, *De Wmo op heuvels en in dalen*, 2010.

Salemink, K. en D. Strijker, Breedbandcoöperaties op het platteland, in: *Bestuurskunde*, jrg. 24, 2015, nr. 2, pp. 40-51.

Schutgens, J., *Met vreemde ogen kijken – Visteren van gemeentebesturen in vergelijkend perspectief*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2014.

Schutgens, J.M.L.R., A. Maessen en A.F.A. Korsten, *De beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.

Schuyt, K., *De stuifzandsamenleving*, Meulenhoff, Amsterdam, 2005.

Smid, B., *Enclave Volendam- Het verhaal van een dorp*, Thomas Rap, Amsterdam, 2013.

Soetenhorst, R., *Het wonder van de Noord/Zuidlijn*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2011.

Steenbekkers, A., C. Simon en V. Veldheer, *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, SCP, Den Haag, 2006.

Twist, M. van, M. van der Steen, M. Swinkels en A. van Gils, Woorden die werken: spraakmakend leiderschap van gemeentesecretarissen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 69, 2015, nr. 3, pp. 70-82.

Versteden, C.J.N., De verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten, in: *De Gemeentestem*, 23 maart 2007, nr. 7270, pp. 156-161.

Visitatiecommissie Bestuurlijke toekomst Groningen (commissie- Janssen, Korsten, Korthuis), *Grenzeloos Gunnen – Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de toekomstcultuur in Groningen*, Groningen, 28 febr. 2013.

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid, *Perspectief op prestaties*, Den Haag, 1999.

VNG, *De staat van de gemeenten 2015- Editie vluchtelingen*, VNG, 2015.

VNG, *Leefbaarheid in landelijke gebieden*, Den Haag, 1993.

Vrooman, C. e.a., *Vershil in Nederland - Sociaal en Cultureel Rapport 2014*, SCP, Den Haag, 2014.

Wallen, E.M. van de, en L.V. Jonker-Kuiper, GGD, dienstverlener in de openbare gezondheidszorg, in: *Handboek lokaal bestuur*, juni 2001. D 4.2.

Wassenaar, M.C. en A. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2002.

Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.

Wirschell, A. (red.), *Canon van de Nederlandse ambtenaar*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008.

De auteur

Prof.dr. A.F.A. Korsten is honorair hoogleraar Bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht, faculteit rechtsgeleerdheid. Emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit. Was acht jaar lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), informateur en toezichthouder. E-mail: afa.korsten@planet.nl. www.arnokorsten.nl

