

**WIL TOT**  
GEMEENTEN IN 2015  
**VERSCHIL**

**Commissie Toekomst Lokaal Bestuur**  
in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

# Voorwoord

Dit is niet de zoveelste bestuurskundige studie over het lokale bestuur, noch de ultieme analyse van feiten en successen van gemeenten. Maar wel het resultaat van uitvoerige discussies over de toekomst van de gemeenten door een zeer divers gezelschap van (oud-)gemeentebestuurders, wetenschappers, ambtenaren en onafhankelijk denkers, voortkomend uit verschillende politieke stromingen. Dit geschiedde in opdracht van de VNG, maar uitdrukkelijk op eigen titel en verantwoordelijkheid.

Bij onze interne discussies en in het uiteindelijke rapport werd en wordt niet de gemeente zelf als uitgangspunt genomen. Wij vertrekken vanuit de positie van de burger. Omdat elke burger anders is, zijn rol ten opzichte van de overheid steeds wisselt en hij lid of deelgenoot van verschillende gemeenschappen en belangen is, maakt de keuze van dit vertrekpunt duidelijk dat er nooit sprake kan zijn van één model of één profiel van de gemeente in 2015. Dat is lastig voor politici, mensen die gewend zijn om zaken in heldere bestuurlijke patronen te vangen. Maar het is reëel voor de belevingswereld van burgers, die dagelijks tegelijkertijd tot verschillende identiteiten behoren.

Voor de huidige wetgeving lijkt alles overzichtelijk: het woonadres van de burger bepaalt tot welke gemeente iemand behoort. De fysieke omgeving, de buurt of

het buurtschap is nu nog leidend in de denkwijze over gemeenschapsvorming en identiteit. De praktijk is echter vaak anders. Burgers voelen zich óók behoren tot andere gemeenschappen bijvoorbeeld omdat familieverband of de werkplek niets met de woonplek van doen hebben. Dit leidt tot wisselende identiteiten en loyaliteiten. De commissie is er sterk van overtuigd, dat deze meer organische kijk op 'gemeente' en 'gemeenschap' (niet alleen een territoriale kijk, maar ook een functionele kijk op de gemeente) zal leiden tot grotere differentiatie en pluriformiteit in het lokale bestuur. Tegelijk doet deze nieuwe kijk een beroep op grotere betrokkenheid van burgers, een revival van het burgerschap.

Het bleek inspirerend om, vertrekkend vanuit de verschillende loyaliteiten van burgers, te zoeken naar werkbare structuren en gemeenschappelijkheden, teneinde aan die andere grote behoefte van burgers tegemoet te komen: een verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en de kwaliteit van oplossingen voor problemen die burgers ervaren. Daarbij staat ons helder op het netvlies dat in toenemende mate niet de gemeentelijke overheid de baas is, maar dat oplossingen ook door andere maatschappelijke organisaties, alleen of in samenwerking, tot stand komen.

Voor lokale bestuurders in 2015 wordt het er niet makkelijker, maar wel uitdagender op. Indien deze bestuurders verbanden in loyaliteiten en identiteiten weten aan te brengen, gemeenschappen weten te stimuleren en samenwerkingsrelaties kunnen verdiepen, dan zal hun meerwaarde sterk stijgen. Bestuurders zullen meer resultaat uit hun inspanningen weten te halen, waardoor de gemeente meer dan nu waarde zal toevoegen voor de burger. Tegelijk zal een dergelijke krachtige en bindende bestuursstijl zo'n gemeente minder afhankelijk maken van de rijksoverheid en herkenbaarder voor de eigen burgers, zowel de ingezetenen als de burgers die in een andere rol aangewezen zijn op deze gemeente.

De commissie kreeg al snel door dat er een schier oneindige opdracht lag, mede gegeven het korte tijdsbestek. Alleen al de grote hoeveelheid studies, rapporten, literatuur en meningen over het binnenlands bestuur, zoals in de laatste jaren gepubliceerd, kon onmogelijk worden verwerkt. Gelukkig relativeerde de wetenschap dat de meeste rapporten tot gering resultaat hebben geleid, onze behoefte om een ultiem rapport te schrijven. Wij hebben vanaf het eerste moment met groot enthousiasme en passie gediscussieerd over de rol van de gemeenten in 2015, in al hun onderlinge verscheidenheid. Wij geloven in de grote betekenis

die deze overheid voor de burger kan hebben, waarbij deze burger recht heeft op de hoogste kwaliteit.

De commissie heeft haar werk geheel onafhankelijk van de VNG kunnen verrichten. De VNG stelde de commissie een secretaris ter beschikking, van wie wij veel steun hebben ondervonden. Vanwege de onafhankelijkheid werd gewerkt met een externe rapporteur. Wij hebben van zoveel mogelijk kanten input gevraagd voor ons werk. Aan veel instellingen en personen hebben wij hun visie op de toekomst van het lokale bestuur gevraagd. Velen hebben van deze uitnodiging gebruik gemaakt. Een overzicht van deze reacties is opgenomen in bijlage II bij dit rapport. Ook hebben diverse personen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hun bijdrage mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting van de commissie op 16 februari 2006.

Met dit rapport ronden wij als commissie onze taak af, maar het echte werk begint nu pas: het rapport wordt onderwerp van discussie in gemeenteraden, colleges en provinciale afdelingen van de VNG. Daar vindt de meningsvorming van de leden plaats die uit zal monden in besluitvorming op een bijzondere ledenvergadering van de VNG op 9 november 2006. De leden van de commissie zijn graag bereid om deel te nemen aan dit proces van meningsvorming door mee te doen aan de discussies en door de adviezen in dit rapport en de gedachten daarachter nader toe te lichten. Wij hopen dat deze discussies net zo enthousiasmerend zullen zijn als de discussies die wij binnen de commissie hebben gevoerd.

De commissie is dank verschuldigd aan alle personen en instanties die als insprekers hun visie op de toekomst van het lokale bestuur kenbaar hebben gemaakt, de stagiair Léon Beernink die ten behoeve van de commissie een aantal buitenlandse ontwikkelingen op een rij heeft gezet en studenten van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur die voor ons enkele trends in het lokaal bestuur hebben verkend. Daarnaast zegt de commissie graag veel dank aan haar secretaris, Kirsten Veldhuijzen, die er voor heeft gezorgd dat er orde in onze werkzaamheden kwam, en aan onze rapporteur, Ton Horrevorts, die de wanorde welke er soms in onze discussies was toch ordelijk op papier heeft gekregen.

#### **Theo Bovens**

Voorzitter Commissie Toekomst Lokaal Bestuur



# Inhoud

## VOORWOORD

### 1. INLEIDING

1.1. Knopen doorhakken	8
1.2. De burger centraal	11
1.3. De hoofdlijn	16

### 2. BESCHRIJVING VAN TRENDS

2.1. Maatschappelijke trends	19
2.2. De positie van de gemeente	23
2.3. De gemeente in 2015	33

### 3. REVIVAL VAN DE GEMEENTE

3.1. De ambitieuze gemeente	34
3.2. Bindend besturen	36
3.3. Pluriformiteit als sleutelbegrip	41
3.4. De gemeente in 2015	46

### 4. GEMEENTE ALS BOUWER VAN GEMEENSCHAPPEN

4.1. De ambitieuze gemeente	48
4.2. Gemeente en civil society	49
4.3. Zeggenschap voor burgers	52
4.4. Dienstverlening voor burgers	56
4.5. De gemeente in 2015	58

### 5. GEMEENTE ALS ONTWIKKELAAR VAN VERBINDINGEN

5.1. De ambitieuze gemeente	60
5.2. De omgeving van de gemeente	60
5.3. Regie over uitvoering	66
5.4. De gemeente in 2015	69

### 6. GEMEENTE ALS ARCHITECT VAN INNOVATIE

6.1. De ambitieuze gemeente	70
6.2. De noodzaak van gemeentelijke vernieuwing	70
6.3. Besluiten over bestuursstructuur	74
6.4. Taakverdeling tussen overheden	81
6.5. Gemeentelijke financiën	83
6.6. De gemeente in 2015	85

### 7. GEMEENTEN EN VNG

7.1. De ambitieuze VNG	87
7.2. De eerste aanzetten	90
7.3. De VNG in 2015	90

### BIJLAGEN

I Samenstelling van de commissie	92
II Literatuuroverzicht	94
III De Grondwet over de gemeente	99
Colofon	103

# 1. Inleiding

## 1.1. KNOPEN DOORHAKKEN

Dit rapport wordt afgerond in een tijd dat de overheid alom aan kritiek staat blootgesteld. De burger lijkt het vertrouwen in de overheid verloren te hebben, de media breken met regelmaat de staf over de prestaties van de overheid en ook adviesorganen van de overheid schrijven dat het sturingsvermogen van de overheid faalt. Het beeld komt boven van een overheid die te weinig effectief is en het zicht op “de burger” is verloren. De burger is ook de interesse in de gemeente kwijtgeraakt. Wij zijn ons van die context bewust. Daarom willen wij de beschrijving van de toekomstige gemeente vooral relateren aan die burger. De gemeente is er voor de gemeenschap van burgers en die burgers horen voor de gemeente centraal te staan. Daar dient zij haar beleid op te richten en haar dienstverlening op af te stemmen. De gemeente moet een spreekbuis voor de burgers kunnen zijn. Alleen op die wijze kan de gemeente een brug slaan naar de burgers in een poging om van haar kant een begin te maken met het herstel van het vertrouwen. Dit rapport gaat over de gemeenten, maar de burgers staan centraal.

De commissie is zich er bij haar werk van bewust geweest dat al veel is nagedacht en geschreven over de positie van de gemeenten. Er zijn stapels rapporten en adviezen verschenen over de vraag hoe de positie van de gemeenten kan worden verbeterd.

De problematiek van de bestuurlijke organisatie staat per definitie altijd ter discussie omdat een organisatie pas ideaal is als de schaal van de bestuursorganen samenvalt met de maatschappelijke vraagstukken waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze vraagstukken zijn echter zo dynamisch en wisselend dat de organisatie zich daar nooit afdoende op kan instellen. Problemen komen altijd sneller op dan het reactievermogen van de overheden aankan. En dus is ook de discussie over de bestuurlijke organisatie dynamisch en van alle tijden. Dat is niets bijzonders.

Uit de discussies over de bestuurlijke organisatie sinds het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw kunnen twee conclusies worden getrokken. De eerste is dat al deze discussies weinig resultaten hebben opgeleverd. Er zijn onvoorstelbaar veel suggesties en plannen over tafel gegaan over onder meer provinciale herindeling, gewestvorming, landsdelen, departementale herindelingen en herverkaveling van taken. De resultaten van al deze inspanningen zijn gering geweest, waarbij voor de gemeenten vooral het dualisme een rol heeft gespeeld.

De tweede conclusie heeft te maken met de manier waarop het Rijk omgaat met de gemeentelijke autonomie. Het voert te ver om een uitvoerig overzicht te geven van alle rapporten en studies die zijn geschreven over de positie van de gemeente. De reeks begint met een rapport van de Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>1</sup> en eindigt vooralsnog met een gezamenlijk rapport van de Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen.<sup>2</sup> In al deze rapporten, waarvan er diverse in ons rapport worden geciteerd, staat in verschillende toonaarden een duidelijk pleidooi voor versterking van de gemeentelijke autonomie. Autonomie houdt het recht in om zelfstandig binnen de grenzen van de wet te beslissen en het openbaar belang te behartigen voor zover dit belang niet door landelijke regelingen aan hun beslissingsmacht is onttrokken. Autonomie is geen doel op zichzelf, maar een middel voor gemeenten om burgers te helpen. Gemeenten hebben autonomie nodig om waarde toe te kunnen voegen voor hun burgers, om zich te kunnen onderscheiden van andere gemeenten en om het eigen karakter in hun taakuitoefening en dienstverlening tot uitdrukking te laten komen.

---

<sup>1</sup> Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: De organisatie van het openbaar bestuur, enkele aspecten, knelpunten en voorstellen, Den Haag, 1975.

<sup>2</sup> Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen: Autonomoem of automaat, advies over gemeentelijke autonomie, Den Haag, 2005.

Autonomie (“Selbstverwaltung”<sup>3</sup>) mag niet worden verward met soevereiniteit. Gemeenten zijn geen alleenheerser op hun grondgebied, zij maken deel uit van het grotere geheel van de Nederlandse staat en hebben dus rekening te houden met hun publieke omgeving. De maatschappelijke werkelijkheid trekt zich vaak niets aan van bestuurlijke indelingen en competenties. Daar moet de overheid op in kunnen spelen en dus moeten gemeenten, regio’s, provincies en Rijk samenwerken binnen het verband van de Nederlandse staat. Ook een autonome gemeente staat niet op zichzelf en is onderdeel van het grote netwerk dat de Nederlandse en in het verlengde daarvan de Europese overheid geworden is.

Niet alle gemeenten gebruiken de bestaande ruimte van hun autonomie overigens optimaal. Het is altijd nodig dat gemeenten nagaan of zij de bestaande autonomie wel volledig inzetten voor hun burgers. Uit diverse onderzoeken<sup>4</sup> blijkt dat gemeenten niet altijd het optimale resultaat bereiken: de ene gemeente haalt er meer uit dan de andere.

Onze tweede conclusie uit de discussie over de bestuurlijke organisatie is dat het Rijk niet altijd voldoende oog heeft voor het belang van de gemeentelijke autonomie. Het lokaal bestuur voelt zich steeds vaker een sluitpost van het rijksbeleid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, van oudsher het departement van de gemeenten, is niet langer de vriend van de gemeenten in Den Haag: in de centrale taakstelling van het ministerie komt het woord “gemeente” niet meer voor.<sup>5</sup> In reactie op pleidooien voor meer autonomie heeft de minister van Binnenlandse Zaken het belang van de autonomie genuanceerd en het debat over verplichte gemeentelijke herindelingen opnieuw aangezwengeld.<sup>6</sup> Daarom is het voor de toekomstvastheid van het lokaal bestuur noodzakelijk dat de bescherming van de gemeentelijke autonomie sterker wordt verankerd in de Grondwet en in een geheel vernieuwde Gemeentewet. In dit rapport werken wij dit voorstel verder uit.

Diverse commissies hebben voorstellen gedaan over aanpassingen van de bestuurlijke organisatie. Wij denken daarbij aan de Holland Acht<sup>7</sup> over het bestuur van de Randstad en aan de Commissie-Geelhoed<sup>8</sup> over het regionaal bestuur. Ook de discussienotitie over het middenbestuur van de minister van BZK schildert tal van mogelijke modellen.<sup>9</sup> Het is nu de tijd om knopen door te hakken. De problemen zijn immers in kaart gebracht, de oplossingen verkend en de keuzes helder. Politici moeten hun verantwoordelijkheid nemen. De Tweede Kamer zou na de verkiezingen bij de kabinetsformatie duidelijke keuzes moeten

maken over de positie van de gemeenten, de daarvoor beoogde autonomie en over een daarbij passend middenbestuur. Deze keuzes horen thuis in een nieuw regeerakkoord. En de gemaakte afspraken dienen vervolgens te worden uitgevoerd, met kracht en snel. Wij hebben er alle vertrouwen in dat de Tweede Kamer die keuzes ook zal maken.

## 1.2. DE BURGERS CENTRAAL

De gemeente die wij schetsen voor 2015 is een gemeente die de burgers daadwerkelijk centraal stelt, met een bestuur dat niet vanuit de overheid naar de burgers kijkt, maar dat de burgers herkent en vanuit de burgers kan redeneren. Het is een bestuur dat zich ervan bewust is dat burgers relaties hebben met vele overheden en maatschappelijke organisaties. De relatie tussen burger en gemeente wordt dan niet gekenmerkt door hiërarchische verhoudingen, maar door de relaties van de netwerksamenleving. De relaties tussen de burger en de vele overheden waar hij mee te maken heeft ziet de commissie als volgt:



<sup>3</sup> Dit Duitse begrip is een mooie vertaling, zo is de commissie ook gebleken uit een vergelijking op dit gebied met enkele andere Europese landen. Deze vergelijking, opgesteld door Léon Beernink, is verkrijgbaar bij het secretariaat van de commissie.

<sup>4</sup> Algemene Rekenkamer, Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen, Kamerstukken 2005-2006, 30498, nrs 1-2 en dr. K. Putters, dr. E. van Hout en drs. Teresa Cardoso Ribeiro: Lokaal Verzorgd, Verschuivend bestuur en hybridisering in de zorg en dienstverlening, Tilburg, 2006.

<sup>5</sup> Zie [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl) voor een omschrijving van de centrale taakstellingen en de opvattingen over lokaal bestuur.

<sup>6</sup> Kamerstukken 2005-2006, 30300VII, nr 11 en de discussienotitie Maatwerk in het middenbestuur, uitgave van het ministerie van BZK, mei 2006.

<sup>7</sup> De Holland Acht: Manifest van de commissarissen van de vier randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement, Den Haag, oktober 2005.

<sup>8</sup> Commissie Regionaal Bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed): Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw, uitgave van het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 2002.

<sup>9</sup> Discussienotitie Maatwerk in het middenbestuur, uitgave van het ministerie van BZK, mei 2006, p. 9.

# De gemeente is van alle overheden het meest in staat om actief burgerschap mogelijk te maken en ruimte te bieden voor de inbreng van de burger in de beleidsvorming.

Er is weer belangstelling voor wat de burger is. Jarenlang was “de burger” een begrip dat geen verdere uitwerking behoefde. In een standaardwerk over het gemeenterecht komt de burger niet voor.<sup>10</sup> De laatste vijftien jaar is de burger herontdekt. In verschillende rapporten en beschouwingen van Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt aandacht geschonken aan wat een burger is. Het kabinet heeft vorig jaar in een brief aan de Tweede Kamer eveneens uiteengezet wat het onder burgerschap verstaat.<sup>11</sup> Inmiddels zijn ook allerlei typologieën van burgers gemaakt, onder meer door het SCP, de WRR en de OESO. Wij sluiten voor ons burgerbegrip aan op de WRR en zien de burger als autonome en oordeelkundige leden van een publieke lotsgemeenschap.<sup>12</sup> De gemeente komt de burger in veel verschillende rollen tegen: kiezer, klant, cliënt, belanghebbende, onderdaan, citoyen, belastingbetaler, inwoner en betrokkene in beleidsprocessen. Er zijn mondige burgers die goed voor hun eigen belangen op kunnen komen, soms zelfs zo goed dat zij niet in staat zijn om genoegen te nemen met een zorgvuldig besluit dat wellicht verstandig en redelijk is maar niet aan hun wensen tegemoet komt. Daarnaast zijn er ook burgers die zich in een zodanige achterstandssituatie bevinden dat zij nauwelijks in staat zijn om voor hun meest elementaire belangen op te komen. Ook zijn er burgers die weinig interesse hebben in wat er in hun directe woonomgeving gebeurt en zich daarom ook weinig aan de gemeente en de gemeenschap gelegen laten liggen. Net zomin als er sprake is van **de** gemeente, is er sprake van **de** burger. Als gemeenten de burgers en hun gemeenschappen centraal willen stellen, zullen zij zich er bewust van moeten zijn, dat er veel verschillende burgers zijn en even zovele relaties tussen gemeente en haar burgers. Burgerschap is een ambt dat vorm kan krijgen door de burgers zelf. De gemeente kan daarvoor de randvoorwaarden stellen door voor zichzelf een duidelijk beeld te maken van de vele rollen die burgers vervullen – vaak komen die rollen samen in één persoon. Nog te vaak overigens gaat de gemeente er van uit dat de burger vooral inwoner is. Dat is in de praktijk al lang niet meer het geval. Door de toenemende mobiliteit zijn burgers steeds vaker inwoners van andere gemeenten.

---

<sup>10</sup> J.C. Schroot. Mw. mr. M. van Vliet en mr. N. Wijma: Begrip van de Nederlandse gemeente, 4 delen, Alphen aan den Rijn, 1977-1980.

<sup>11</sup> Kamerstukken 29362, nr. 31 met bijlage. In de bijlage is een uitgebreide verwijzing naar verdere literatuur opgenomen.

<sup>12</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Eigentijds burgerschap, publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, Den Haag, 1992.

Gemeentelijke belastingen worden deels betaald door niet-ingezetenen. Een belangrijke uitdaging voor het lokaal bestuur is om ook de burger die niet ingezetene is te betrekken bij beleid en besluitvorming. In uiterste consequentie is burgerschap een vrije keus. Het begrip “gemeente” komt lossier, meer organisch te staan van het grondgebied.

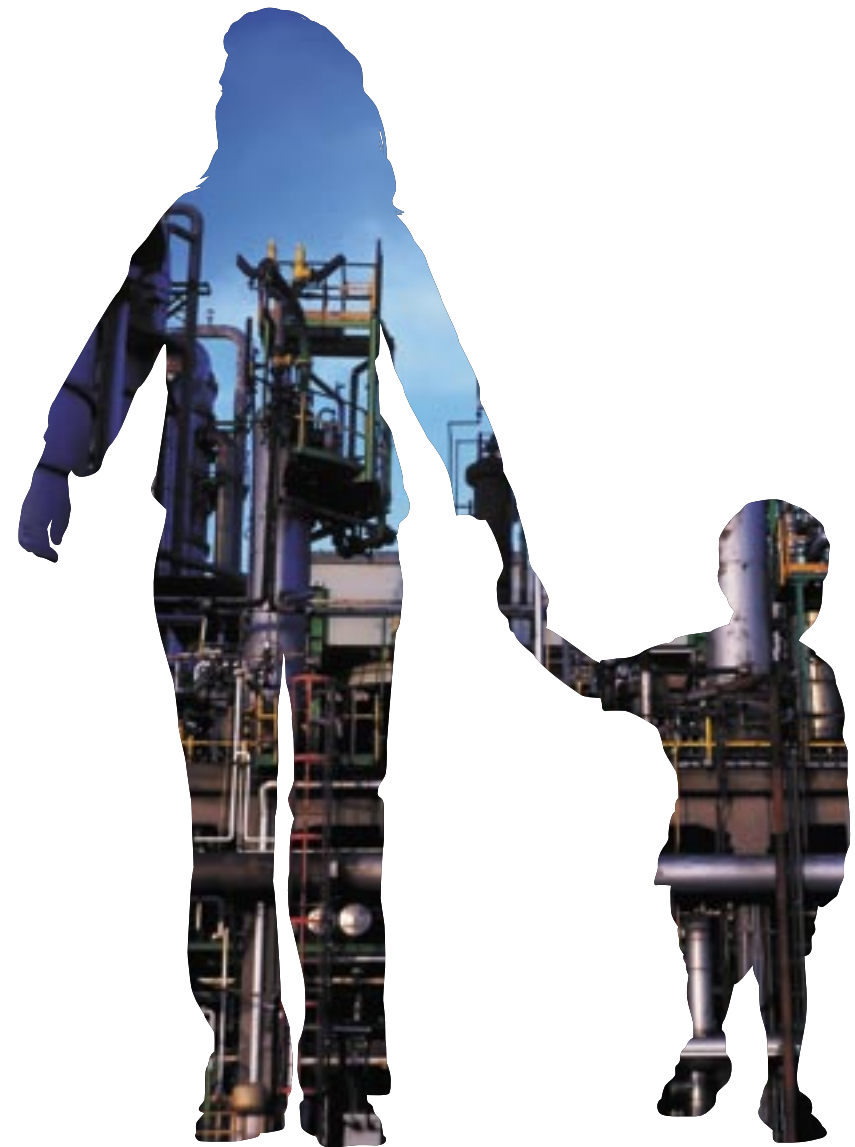
Gemeente en burger zijn met elkaar verbonden en van elkaar afhankelijk. Door de gemeenschap van burgers centraal te stellen kan de gemeente betere resultaten bereiken bij het ontwikkelen van perspectiefrijke gemeenschappen op lokaal niveau. Het is de manier om sociale cohesie binnen de gemeente tot stand te brengen en burgers te bewegen om daar hun bijdragen aan te leveren. Het centraal stellen van de burgers houdt ook in dat de gemeente burgers zo goed mogelijk in staat stelt om zich te ontwikkelen. Dat betekent vervolgens dat deze burger zijn talenten kwijt kan in zijn werk en sociale omgeving. Een goede ontwikkeling van de lokale economie kan bijvoorbeeld veel problemen voorkomen (werkloosheid, isolement, criminaliteit e.d.). Het midden- en kleinbedrijf is hierbij voor de gemeente een belangrijke partner. In het verlengde daarvan zal de gemeente die de burgers daadwerkelijk centraal stelt haar stakeholders<sup>13</sup> zo goed mogelijk betrekken bij de beleidsontwikkeling en hen aanspreken op een op de burger gerichte dienstverlening.

De gemeente is van alle overheden het meest in staat om actief burgerschap mogelijk te maken en ruimte te bieden voor de inbreng van de burger in de beleidsvorming. Tjeenk Willink heeft de gemeenten op dit punt als voorbeeld gesteld: “Versterk de kleinschalige verbanden, ga uit van vragen, oplossingen en capaciteiten van de burgers zelf, accepteer dat uitkomsten per provincie, stad of straat verschillend kunnen zijn, geef burgers zelf zeggenschap over budgetten, wees als overheid normerend en stimulerend en geef vooral vertrouwen.”<sup>14</sup> Hiervoor is een sterke, flexibele en ambitieuze gemeente nodig, die in alle opzichten aantrekkelijk is: als woonplaats, als plaats om te werken, als gemeenschap, als plaats om te verblijven en te recreëren en als werkgever. Die aantrekkelijkheid kunnen gemeenten zelf vorm geven. Daardoor zullen gemeenten in hun verschijningsvorm en hun functioneren van elkaar verschillen. Dat is de gemeente die wij schetsen in dit rapport.

---

<sup>13</sup> Onder stakeholders verstaan wij alle maatschappelijke instellingen waarmee de gemeente samenwerkt om haar beleidsdoelstellingen te realiseren.

<sup>14</sup> Mr. H.D. Tjeenk Willink: De raad in de staat, algemene beschouwingen in het jaarverslag 2005 van de Raad van State, Den Haag, 2006, p. 32.





### 1.3. DE HOOFDLIJN

De visie van de commissie is als volgt

1. **Het gaat om de mensen, niet om de organisatie.** Het wel en wee van de burgers en de lokale gemeenschap staat in 2015 centraal en niet de gemeente.
2. **“DE burger bestaat niet”.** De gemeente laat in 2015 meer ruimte voor verschillende identiteiten, loyaliteiten en behoeften van burgers. Mensen die niet wonen in een gemeente maar daar wel werken of verblijven, krijgen meer mogelijkheden om invloed op het beleid uit te oefenen.
3. **Ruimte voor ontwikkeling.** De gemeente heeft in 2015 randvoorwaarden geschapen die burgers in staat stellen hun eigen gemeenschappen vorm te geven en zichzelf daarbinnen te ontplooiën. De civil society kan tot wasdom komen.
4. **De gemeente als spin in het web.** Gemeenten handelen in 2015 vanuit een organisch bestuursmodel (erkenning van de netwerksamenleving) in plaats van een hiërarchisch bestuursmodel waarin de gemeente de scepter zwaait. Elke gemeenteraad kiest daarbij haar eigen bestuursmodel.
5. **Pluriformiteit alom.** In 2015 worden de gemeenten in Nederland verschillend bestuurd: verschil in rolopvatting, taakuitoefening en inrichting.
6. **Weg met nivellering.** In 2015 zijn de mechanismen tot uniformering en nivellering van verschillen verdwenen. De nu bestaande uniformering, hindermachten en nivellerende culturen zullen zijn verdwenen.
7. **De wil tot verschil.** In 2015 kunnen burgers die de gemeenschap vormen zelf bepalen in welke opzichten hun gemeente het verschil maakt.

Burgers kiezen dan zelf voor de gemeente die hen het best past, waarbij de uitkomst dus per gemeente verschillend is:

#### Bestuurscultuur

- Binding van burgers en organisaties
- Externe oriëntatie
- Het verschil willen maken
- Creëren van vertrouwen, openheid, tolerantie en creativiteit
- Bezig met oplossingen voor morgen in plaats van problemen van gisteren
- Aandacht voor kwaliteit en competenties

#### Inrichting

- Primaat van de gemeenteraad
- Wijze van verkiezing burgemeester
- Omvang gemeenteraad
- Keuze voor bestuursmodel van gemeenteraad
- Aantal en soort wethouders
- Zittingsduur en samenstelling gemeenteraad
- Gemeentelijk referendum

#### Taken

- Taken en verantwoordelijkheden naar burgers en burgerorganisaties
- Overdracht naar regionale besturen
- Ontdubbeling van taken overheidslagen
- Terugdringen bestuurlijke drukte
- Invullen van horizontale relaties met maatschappelijke organisaties
- Verantwoording vragen aan maatschappelijke organisaties
- Versterken van band tussen beleid en uitvoering.

#### Dienstverlening

- Zelf doen of uitbesteden, passend bij de wensen van de burger
- Waarde toevoegen
- Innovatieve vormen
- Vergroten responsiviteit
- Kwaliteitsnormen voor eigen dienstverlening vaststellen en monitoren
- Periodieke toets van organisatie-model

#### Middelen

- Aanzienlijke uitbreiding belastinggebied
- Vergroten financiële beslissingsvrijheid voor gemeenten
- Oprichting Gemeentelijke Bestuursdienst
- Afstemming gemeentelijke CAO op pluriformiteit
- VNG, IPO en Unie van Waterschappen samen in één nieuwe serviceorganisatie voor de decentrale overheid.

Om dit alles mogelijk te maken zullen tot 2015 de nodige acties moeten worden ondernomen. Op veel punten nemen gemeentebesturen zelf initiatieven. Op andere

onderdelen worden zij tot pluriformiteit in staat gesteld. Wetgeving, mechanismen en cultuuraspecten die differentiatie verhinderen en vaak tot uniformering leiden, worden aangepast en of opgeruimd.

**Noodzakelijk zijn:**

- andere bestuursstijl
- provincies erkennen en benadrukken verschillen
- aanpassing Grondwet
- algehele herziening Gemeentewet.

## 2. Beschrijving van trends

### 2.1. MAATSCHAPPELIJKE TRENDS

Het beschrijven van trends in de gemeente voor tien jaar na nu is niet mogelijk zonder aandacht te schenken aan relevante maatschappelijke trends. De gemeente maakt immers onderdeel uit van de maatschappij en is daarmee diep verbonden. Het is moeilijk om op een beredeneerde wijze voorspellingen te doen over de wijze waarop maatschappij en overheid zich ontwikkelen in de komende tien jaar. Hoe moeilijk dat is blijkt als we in de achteruitkijkspiegel kijken en zien hoe de samenleving er tien jaar geleden, in 1995, uitzag. Veel van wat nu gewoon is, was toen onbekend of onvoorstelbaar.

Voor een deel heeft dit te maken met de technologische ontwikkeling en vooral de grote snelheid daarvan. De technologie vernieuwt zich zo snel dat de veranderende mogelijkheden daarvan moeilijk gelijke tred kunnen houden met de vernieuwing zelf. Was een fax in 1995 nog relatief nieuw, nu is dat communicatiemiddel alweer verouderd. Mobiele telefoons bestonden toen al ruim tien jaar, maar ze werden vooral gebruikt in het zakelijk verkeer en het gsm-netwerk was nog maar net aangelegd. Internet stond aan het begin van zijn grote vlucht en het beheer ging toen over in commerciële handen. Hoezeer internet zou doordringen in het dagelijks leven werd toen niet voorvoeld. Een ander voorbeeld van de technologische

versnelling is de ontwikkeling van de digitale fotografie, waarvan de techniek nauwelijks volwassen was en een instrument had opgeleverd voor de happy few. Nu is analoge fotografie vrijwel ten grave gedragen.

Politiek en bestuurlijk hebben zich in de afgelopen tien jaar eveneens grote wijzigingen voorgedaan. Om een enkel voorbeeld te noemen: van de 26 bewindslieden die toen het kabinet-Kok vormden, zijn er nog maar twee politiek actief. De overigen hebben hun carrière een andere richting gegeven. Tien jaar geleden werd de start gemaakt met het grote stedenbeleid, toen nog alleen voor de grootste vier steden. Tien jaar geleden was gedogen een algemeen aanvaard en gebruikt bestuurlijk sturingsinstrument. Sinds Enschede en Volendam kijken we daar fundamenteel anders tegen aan.

Nederland heeft in de afgelopen jaren op een ingrijpende manier kennis gemaakt met de dreiging van terrorisme, met falen van het integratiebeleid, met de weerbarstigheid van de discussie over de islam in ons land, met politieke moorden en met het fenomeen van nieuwe politiek. Allemaal bestuurlijke vraagstukken waarvan omvang en belang tien jaar geleden niet voorstelbaar waren.

Met deze wetenschap schetsen wij met gepaste terughoudendheid enkele trends die zich mogelijk in maatschappelijk opzicht kunnen voordoen in de komende tien jaar.<sup>15</sup> De geschiedenis leert dat rekening moet worden gehouden met een toenemende versnelling van ontwikkelingen en met ingrijpende veranderingen. Bestuurders moeten dus zijn ingesteld op snelheid en trendbreuken. Met het oog daarop schetsen wij hieronder enkele mogelijke ontwikkelingen.

Globalisering is in 2015 geen trend, maar een gegeven in alle facetten van het maatschappelijk leven. Economische ontwikkeling, werkgelegenheid en vestigingsplaatsen van mensen worden beheerst door mondiale overwegingen. Grenzen hebben een groot deel van hun geldigheid verloren en hebben daardoor vooral een (afnemende) administratieve functie. Het karakter van de werkgelegenheid zal als gevolg van deze globalisering ingrijpend veranderen. De bestaande industrie zal voor een groot deel uit ons land verdwijnen door offshoring en automatisering. De werkgelegenheid zal over ongeveer vijftien jaar vooral bestaan uit dienstverlening en creatieve beroepen.

Ook demografisch zal er in de loop van de komende jaren veel veranderen. Rijkere ouderen en veel jonge pensionado's zijn verhuisd naar zonnige oorden of andere plaatsen waar zij gerieflijk kunnen wonen. Het straatbeeld in ons land wordt bepaald door arme en modale ouderen die zich dit vertrek niet kunnen veroorloven. De allochtone Nederlanders zullen niet langer alleen de grote steden bevolken, maar gevestigd zijn in het hele land. Nederland is over tien jaar overal kleurrijk en multicultureel. Ook zullen diverse regio's in ons land te maken hebben met een aanzienlijke krimp van de bevolking. Door de veranderingen in de aard van de werkgelegenheid is er een grote behoefte aan werknemers voor de dienstverlening en aan creatief talent. Het kabinet trekt vanwege deze ontwikkelingen actief jongeren aan uit landen, waarvoor de grenzen nu nog gesloten zijn. Scholen en universiteiten zetten hun deuren wagenwijd voor hen open. Onder meer tegen die achtergrond zal in de komende jaren blijken dat een grondige diepte-investering in het onderwijs noodzakelijk is om enerzijds beter aan te kunnen sluiten op de veranderde arbeidsmarkt en om anderzijds beter te kunnen opereren op de internationale markt voor jong en creatief talent.

Ook op maatschappelijk gebied zullen zich grote veranderingen voordoen die bestuurlijke aandacht vragen. De huidige trend naar individualisering zal over enkele jaren gepaard gaan met een trend naar collectivisering. Mensen blijken er behoefte aan te hebben om lid te zijn van een gemeenschap. In die gemeenschap proberen zij vaak individuele belangen te realiseren. Zo ontstaan veel kleine eenheden in een groot mondiaal netwerk met vaak tegengestelde doelstellingen. Veel van deze gemeenschappen hebben ondanks de globalisering een lokaal karakter. Binnen deze gemeenschappen zijn veel mensen bezig met vraagstukken op het gebied van zingeving.

Verhoudingen tussen mensen en groepen worden steeds horizontaler. Macht en hiërarchie leiden niet tot gezag. Doordat steeds meer mensen over kennis beschikken, is de kennisvoorsprong van machthebbers verdwenen. Besluiten van machthebbers worden steeds vaker ter discussie gesteld. Ambtelijke machthebbers worden ook steeds vaker op hun besluiten aangesproken. Beslissingsmacht wordt

---

<sup>15</sup> Studenten van de leergang MPA van het NSOB hebben op verzoek van de Commissie scenario's voor toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen geschetst: Marieke Jansen, Willem Nettinga, Simone Steendijk, Patricia Zorko en Mariska Zwinkels (Groep MPA 2004-2006 NSOB), Achter de horizon, toekomstperspectief voor het lokaal bestuur in 2020, concept d.d. 7 mei 2006.

veel meer gedeeld tussen overheden en maatschappelijke organisaties. Ondernemingen worden steeds meer aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Dit alles leidt tot veel meer horizontale verhoudingen, waarbij de overheid voor de verwezenlijking van haar beleidsdoelstellingen afhankelijker is van verschillende maatschappelijke organisaties en van bedrijven.

De alom aanwezige transparantie heeft tot gevolg dat niets meer geheim blijft. Openbaarmaking leidt er toe dat gezag keer op keer ter discussie wordt gesteld. Besturen wordt daarom gewild en ongewild echt openbaar. Criminaliteit en terrorisme zijn bondgenoten in het kwaad geworden. Terroristische aanslagen zijn gericht op het verstoren van de maatschappelijke orde. Om deze maatschappelijke orde te beschermen worden de nutsbedrijven weer genationaliseerd. Allerwegen wordt het te riskant gevonden om dergelijke basisvoorzieningen in private handen te houden.

Wat ons aan technologische vernieuwingen te wachten staat valt vanwege de snelheid van technologische innovaties in het geheel niet te overzien. Dat ze grote gevolgen hebben voor het maatschappelijk verkeer is duidelijk. Dat mensen alleen nog mobiel bellen, sluit aan op een ontwikkeling die we nu al kunnen waarnemen. Wellicht zal over tien jaar het vaste net geheel niet meer worden gebruikt.

Trends en tegentrends gaan gelijk op. We zien globalisering samen met groei van de lokale gemeenschap, collectivisering samen met individualisering. De zoektocht van besturen en partijen naar het politiek primaat gaat hand in hand met de opkomst van het primaat van de burger. Het wegvallen van grenzen gaat gepaard met discussie over de wenselijkheid van nieuwe grenzen. Er is niet zozeer sprake van trends die in één richting gaan als wel van trends die gelijk op gaan met tegengestelde trends.<sup>16</sup> Dat maakt het nog moeilijker om aan te geven wat de uitkomst van dit proces zal zijn. Pluriformiteit zal een trefwoord bij deze ontwikkelingen zijn. Drie dingen zijn in ieder geval duidelijk van belang voor de gemeente. In de eerste plaats staan ons maatschappelijk in de komende tien tot vijftien jaar net zo veel grote, ingrijpende veranderingen te wachten als in de afgelopen periode. De gemeente moet zijn ingesteld op grote maatschappelijke veranderingen, soms zelfs ontwrichting. In de tweede plaats zal de verhouding van de overheid met haar omgeving veel meer dan nu een horizontaal karakter

dragen. Dit geldt in het bijzonder voor de gemeente. In veel gevallen is de gemeente niet langer de baas, maar is zij voor de realisatie afhankelijk van de medewerking van zelfstandige externe partijen, die geen hiërarchische relatie met de gemeente hebben. In de derde plaats zien we als een soort tegenwicht tegen de toenemende globalisering het verlangen van mensen naar kleine gemeenschappen, waarbinnen zij kunnen werken aan hun ontplooiing en waarbij ook vraagstukken van zingeving een rol kunnen spelen. In deze tegen-trend zien wij een belangrijke plaats voor de gemeente: in de komende jaren zal de gemeente (nog) belangrijker worden voor de burger dan zij op dit moment is.

Een sterke, op de burgers gerichte gemeente die zeer flexibel op veranderingen in kan spelen is nodig om waar mogelijk te anticiperen op deze trends en waar nodig adequaat te reageren. Meer dan nu het geval is zal de gemeente in de toekomst proberen op ontwikkelingen vooruit te lopen in plaats van ze te volgen.

## 2.2. DE POSITIE VAN DE GEMEENTE

Tegen deze achtergrond van te verwachten grote maatschappelijke veranderingen zal in dit rapport een beeld worden geschetst van de positie van de gemeenten over tien jaar. Om dat goed te kunnen doen, is het nodig om eerst een beeld te schetsen van de positie van de gemeente op dit moment. Algemeen wordt aangenomen dat de gemeente als overheid het dichtst bij de burgers staat. Zo was het ook door Thorbecke bedoeld toen hij de hoofdlijnen van ons staatkundig bestel ontwierp. Daarbij gebruikte hij als basis dat ons land is ontstaan uit lokale gemeenschappen, een ontwikkeling dus van onderop. Op grond hiervan is de gedecentraliseerde eenheidsstaat ontwikkeld. Twee adviesorganen hebben helder omschreven wat het karakter is van ons staatsbestel “met als essentieel kenmerk dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burgers blijft plaatsvinden”.<sup>17</sup>

Wij vragen ons af of dit beeld feitelijk nog wel klopt. Daarvoor kunnen twee overwegingen worden aangevoerd. In de eerste plaats is twijfelachtig of de gemeente zich nog voldoende herkenbaar dicht bij de burger kan opstellen. In de tweede plaats is het de vraag of burgers de gemeente wel als dichtbij ervaren. Bij de eerste vraag gaat het om de positie van de gemeente, bij de tweede om de beleving van

<sup>16</sup> Zie voor verdere inspiratie over mogelijke trends: Tom Peters: Re-imagine, Londen, 2003

<sup>17</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen: op. cit, p. 15.

# Het beeld van de gemeente als overheid die dicht bij de burger staat klopt niet.

de burgers. Beide vragen kunnen op dit moment niet positief worden beantwoord. Het beeld van de gemeente als overheid die dicht bij de burger staat klopt niet.

## Onvoldoende herkenbaarheid

In de praktijk zijn de zelfstandige bevoegdheden van de gemeenten in de loop der jaren sterk verminderd. In de jaren zeventig werd al geconstateerd dat veel taken bij de gemeenten waren weggehaald. De voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateerde in 1975 dat een groot deel van de gemeentelijke taken en bevoegdheden “in enigerlei” vorm verschoven is naar de centrale overheid. Ook constateerde deze Raad dat het Rijk sommige taken integraal heeft overgenomen.<sup>18</sup> Decentralisatie van bevoegdheden naar gemeenten is mede naar aanleiding van dit rapport een belangrijk politiek issue geworden waarna verschillende kabinetten acties hebben ondernomen om de trend te keren. Dat leidde weer tot een groter gemeentelijk takenpakket. In de Gemeentewet werd een algemeen decentralisatiebeginsel opgenomen. Dit beginsel houdt in dat de minister van Binnenlandse Zaken de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten “bevordert”. Van dit beginsel mag slechts worden afgeweken als een onderwerp van zorg “niet op doelmatige en doeltreffende wijze” door de gemeenten kan worden behartigd.<sup>19</sup> In de laatste decennia van vorige eeuw hebben achtereenvolgende kabinetten een in veel opzichten doeltreffend decentralisatiebeleid gevoerd.

Op verschillende beleidsterreinen werd de beleidsvrijheid van de gemeenten vergroot: voorzieningen voor gehandicapten, jeugdhulpverlening, kinderopvang, stadsvernieuwing en het welzijnsbeleid. Deze decentralisatie werd nogal eens vergezeld van een bezuiniging op rijksniveau.<sup>20</sup> Gemeenten kregen wel het beleid, maar minder geld.

De decentralisatie ging gepaard met toenemende inperking van de vrijheid van de gemeenten om de nieuwe taken uit te voeren op de wijze zoals de gemeenten dat zelf wilden. Bijna alle taken worden gebonden door uitvoeringsvoorschriften, prestatienormen en verantwoordingsbepalingen. Het toezicht door rijksinspecties is in de loop van de tijd aanzienlijk toegenomen. Uit onderzoek blijkt dat het gemeenten vaak aan bevoegdheden en instrumenten ontbreekt om geheel

---

<sup>18</sup> Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 1975, pp. 67 – 68.

<sup>19</sup> Artikel 117 Gemeentewet

<sup>20</sup> J.W. van der Dussen: De financiële verhouding, Den Haag, 1990.

zelfstandig het beleid te bepalen. Eigen initiatief van gemeenten wordt door het Rijk steeds minder op prijs gesteld: “Gemeenten die hogere ambities hebben worden relatief meer belemmerd door eenzijdige afrekening op werkprocessen dan gemeenten met lage ambities.”<sup>21</sup> Uit onderzoek van de VNG is gebleken dat de gemeente desondanks relatief zelfstandig is: er is een relatieve zelfstandigheidscore van 52 procent berekend, wat inhoudt dat op de helft van de onderzochte beleidsterreinen de gemeente zelfstandig kan beslissen.<sup>22</sup> Desondanks is er een centralistische denkwijze en onvoldoende respect voor de autonomie van de gemeenten.<sup>23</sup> De minister van Binnenlandse Zaken bestrijdt dit. Hij wil onderzoeken of beleidsvrijheid beter meetbaar kan worden gemaakt.<sup>24</sup>

De regering is in meer algemene zin terughoudend bij het wettelijk vastleggen van de autonome positie van de gemeenten. Zo heeft de regering wel het Europees Handvest inzake de lokale autonomie ondertekend, maar een voorbehoud gemaakt en onderdelen van het verdrag niet op ons land van toepassing verklaard.<sup>25</sup> Dezelfde terughoudendheid leggen achtereenvolgende kabinetten aan de dag bij het aanpassen van de Nederlandse wetgeving aan het verdrag. Dat is na vijftien jaar nog steeds niet gebeurd.

De autonomie van de gemeenten moet ook financieel worden verzekerd. Het is immers evident dat een bestuurlijke autonomie zonder financiële zelfstandigheid zinloos is. Ook op financieel gebied is de autonomie in belangrijke mate ingeperkt. Het eigen belastinggebied van de gemeenten is het laagste van West-Europa: circa 7 procent.<sup>26</sup> Daarbovenop is de inperking gekomen van de Onroerende Zaak Belasting door afschaffing van het gebruikersdeel voor woningen, waardoor het eigen belastinggebied nog kleiner is geworden.

Gemeenten zelf hebben zich ook aan banden gelegd en zich daardoor onzichtbaar gemaakt voor de burgers. Dit hebben zij gedaan door taken onder te brengen in regionale of functionele bestuursorganen. Deze bestuursorganen functioneren verder van de burger weg en zijn voor de burger onzichtbaar. Hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden lopen uiteen en ook de wijze waarop de besluitvorming is ingericht is divers. Deze besluitvorming onttrekt zich vaak aan democratische controle door de burger, ook als deze besluitvorming plaatsvindt in openbare vergaderingen. De publieke tribunes zijn leeg en de pers besteedt niet of nauwelijks aandacht aan deze vergaderingen. De commissie Autonomie

noemde dit proces een bedreiging van de gemeentelijke autonomie “vanuit de flank”.<sup>27</sup>

De gemeenten hebben ook verantwoordelijkheden geprivatiseerd of opgedragen aan maatschappelijke organisaties zoals besturen van openbaar onderwijs, woningbouwcorporaties en welzijnsinstellingen. Op al deze onderdelen kan de gemeente niet of nauwelijks meer worden aangesproken op haar verantwoordelijkheden. Hierdoor nam de zichtbaarheid van de gemeente voor de burger af. Voor de Raad voor het Openbaar Bestuur is het daarom niet verwonderlijk dat de overheid voor veel burgers één pot nat is geworden, een “supermarkt” van publieke diensten die wordt beheerst door een onontwarbaar politiek-bureaucratisch complex: “Een complex waarin inbreng, politieke sturing, verantwoordelijkheid en macht nauwelijks meer te herkennen zijn.”<sup>28</sup>

Het in 2002 ingevoerde dualisme had als belangrijkste doel om de herkenbaarheid van het lokaal bestuur en het politieke karakter daarvan te versterken. Vooralsnog heeft deze vernieuwing niet het resultaat opgeleverd dat ervan werd verwacht. De officiële evaluatie leerde dat de resultaten “onvoldoende” zijn.<sup>29</sup> Het vierde jaarbericht van de begeleidingscommissie voor de invoering van het dualisme constateerde dat de invloed van deze vernieuwing op de bestuurskracht gering is.<sup>30</sup> Na afloop van de eerste raadsperiode waarin gemeenten hebben gewerkt volgens het nieuwe systeem heeft de minister van bestuurlijke vernieuwing

---

<sup>21</sup> Dr. I. Pröpfer, drs. B. Litjens en drs. E. Weststeijn: Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie, Vught 2004, p. 131.

<sup>22</sup> Prof. dr. F. Fleurke, Commissie Autonomie van de VNG: Brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente, Den Haag, 2004, p. 10.

<sup>23</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen, op. cit. p. 41.

<sup>24</sup> Kamerstukken 2005-2006, 30300 VII, nr 11, p. 5.

<sup>25</sup> Verdrag van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij wet van 10 oktober 1990, Stb 546. Het voorbehoud geldt ten aanzien van de artikelen 9, 11 en 12 van het verdrag.

<sup>26</sup> John Loughlin en Steve Martin: Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons, Prepared for the Lyons Inquiry into Local Government Funding, Cardiff, 2005.

<sup>27</sup> Fleurke, op. cit., p. 9.

<sup>28</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur: Over de Staat van de democratie, pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek, Den Haag, 2005, p. 25.

<sup>29</sup> Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (Stuurgroep-Leemhuis): Aangelegd om in vrijheid samen te werken, Dualisering: bijsturing geboden, Den Haag, 2004 p. 27.

<sup>30</sup> Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie: Culturen rond besturen, bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten, Den Haag, 2006.

een eindbalans naar de Tweede Kamer gestuurd. Hij constateert dat het dualisme de lokale democratie heeft verlevendigd en in verschillende gemeenten heeft geleid tot vernieuwingen in de politieke besluitvorming. De minister concludeert dat desondanks de cultuuromslag naar de burger nog niet overal en niet volledig heeft plaatsgevonden.<sup>31</sup>

Ook door de toepassing van benchmarks en modelverordeningen leggen de gemeenten zich aan banden. Benchmarks zijn de laatste jaren sterk in opkomst en inmiddels een geaccepteerd instrument van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Er zijn benchmarks over alle mogelijke onderdelen van het gemeentelijke takenpakket, van de responstijd bij het aannemen van de telefoon tot de kwaliteit van parkeervoorzieningen. De VNG heeft er zonder volledig te kunnen zijn een kleine dertig geïnterpreteerd.<sup>32</sup> Deze benchmarks hebben twee grote nadelen. In de eerste plaats werken zij nivellerend. Gemeenten hebben de neiging te kijken naar het gemiddelde van de score en dat als ijkpunt te beschouwen: daar streven zij naar of daarmee zijn zij tevreden. Wat uit een benchmark bijvoorbeeld blijft hangen is dat de gemeentelijke formatie gemiddeld voor 29 procent uit staf en ondersteuning bestaat. Uit het oog wordt verloren dat de uitersten 16 en 49 procent zijn. In de tweede plaats miskennen benchmarks de verschillen tussen gemeenten. Eigen politieke afwegingen en kennis van de lokale omstandigheden worden als basis voor de maatschappelijke verantwoording nogal eens vervangen door de vergelijking met een benchmark. Benchmarks zijn op die manier een belemmering voor pluriformiteit.

Datzelfde risico lopen gemeenten met het kritiekloos integraal overnemen van de modelverordeningen. Deze verordeningen zijn een goede basis voor gemeenten, maar moeten altijd worden getoetst aan lokale omstandigheden en aan de politieke uitgangspunten van de gemeenteraad. Nu wordt in gemeenteraden veelal de vraag gesteld of het college in ieder geval wel de modelverordening van de VNG heeft gevolgd. De vraag zou moeten zijn op welke wijze het college het model heeft getoetst aan de lokale uitgangspunten en omstandigheden: welke aanpassingen zijn gepleegd met het oog op onze burgers?

---

<sup>31</sup> Brief van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake de eindbalans eerste dualistische raadsperiode d.d. 24 april 2006. Kamerstukken 2005-2006, 30008, nr. 3.

<sup>32</sup> Zie voor een overzicht: <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=49182>. Zie ook de site die speciaal over gemeentelijke benchmarks gaat: [www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl).



Dit leidt ons tot de conclusie dat benchmarking en modelverordeningen beter kunnen aansluiten op de gewenste pluriformiteit. Benchmarks en modelverordeningen kunnen ambitie stimuleren en oog hebben voor het maatwerk van de gemeenten. Aan benchmarks die leiden tot nivellering in plaats van pluriformiteit bestaat geen behoefte.

### **Ervaring door de burger**

In het gevoel van veel burgers staat de gemeente niet dichterbij dan andere overheden. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking in het afnemend vertrouwen van de burger in de overheid. De gemeente kan zich niet onttrekken aan het negatieve oordeel van de burger. Weliswaar scoort de gemeente in diverse onderzoeken beter dan de Rijksoverheid of de politiek in het algemeen, maar dit verschil is slechts graduëel. Uit de in opdracht van het kabinet opgestelde periodieke Belevingsmonitor blijkt, dat het aantal ondervraagden dat aangeeft vertrouwen te hebben in de gemeente de laatste twee jaar schommelt tussen 37 en 42 procent. Ter vergelijking: de vertrouwenscijfers voor de nationale overheid schommelen blijkens dezelfde Belevingsmonitor tussen de 32 en 37 procent.<sup>33</sup> Ook de Nederlandse Bank heeft het vertrouwen van de burger onderzocht omdat vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor sociale cohesie en daarmee voor een gezonde economische ontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt dat het vertrouwen in instituties en de overheid afbrokkelt.<sup>34</sup> Meer algemeen blijkt uit al deze onderzoeken dat het vertrouwen van de burger in overheid en maatschappelijke instituties achteruitgaat. Zij doen niet meer wat de burger van hen verwacht en ze worden niet meer gezien “als van ons”. Er is een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica in het openbaar bestuur die de geloofwaardigheid van de rechtstaat aantast.<sup>35</sup>

Dat de gemeente ook lijdt onder dit probleem blijkt ook uit de verkiezingen voor de gemeenteraad. Al jaren vertoont de opkomst voor deze verkiezingen een dalende tendens en de laatste drie keer was de opkomst onder de 60 procent.<sup>36</sup> De kiezer die wel komt blijkt zijn stem vaak te laten bepalen door landelijke issues. Ook stemt hij de laatste jaren vaak op lokale of leefbare partijen die zich nogal eens plegen af te zetten tegen de bestaande bestuurscultuur in een gemeente of tegen de heersende politieke orde. Circa 20 procent van de stemmen gaat naar deze partijen, in 2006 was dit percentage 25,2.

### **De weg naar de toekomst**

De relatie tussen gemeente en burgers is op dit moment in onbalans. Voor een deel komt dit omdat de autonome positie van de gemeente door allerlei oorzaken is verzwakt en gemeenten minder in staat zijn waarde toe te voegen voor de burger. Voor een deel komt dit omdat burgers de gemeente niet ervaren als de overheid die het dichtst bij hen staat. Gelet op de beschreven maatschappelijke trends is het van groot belang dat de balans wordt hersteld en dat burgers en hun gemeenschappen de gemeente zien als de overheid die daadwerkelijk dicht bij hen staat. De gemeenten zullen zelf de acties nemen om deze balans te herstellen. Vooral de gemeenten kunnen er voor zorgen dat de herkenbaarheid van het lokaal bestuur wordt vergroot en dat burgers dit ook als zodanig ervaren. Veel van de acties die gemeenten hiervoor kunnen nemen, komen in dit rapport aan de orde.

Op dit punt willen wij nog een enkele opmerking maken over de relatie tussen Rijk en gemeenten. De burgers zijn niet gediend met een voortduren van een verwijtende discussie over bevoegdheden en geld. Het is tijd om de verwijten terzijde te leggen en de hoofdlijn van de discussie op te lossen. Die hoofdlijn is dat de gemeentelijke autonomie steeds weer wordt aangetast vanuit een roep om gelijke behandeling van mensen. De politieke wens om mensen gelijk te behandelen leidt er steeds toe om landelijk algemene normen te stellen: mensen moeten immers overal in het land in gelijke situaties gelijk worden behandeld, zo is de gedachte. Deze gedachte leeft zeer sterk in de Tweede Kamer en leidt er keer op keer toe dat bevoegdheden van gemeenten worden ingeperkt. Sectorale belangenbehartigers dringen hier ook steeds op aan. Gemeenten zijn er juist voor de verschillen en voor het aanbrengen van de plaatselijke beleidsafweging. Dat is het wezen van de gemeentelijke democratie: gelijke gevallen worden in verschillende situaties (= gemeenten) verschillend beoordeeld. Het gelijkheidsdenken is te ver doorgesloten. De gemeenten hebben een door regels begrensd recht op ongelijkheid en dat recht wordt nu onvoldoende erkend. Juist door dit recht op ongelijksoortigheid kan de gemeente flexibel en slagvaardig opereren en het

<sup>33</sup> Belevingsmonitor Zomer 2005, uitgave van de Voorlichtingsraad, Den Haag, januari 2006.

<sup>34</sup> Henriëtte Prast met Robert Mosch en W. Fred van Raaij: Vertrouwen, Cement van de samenleving en aanjager van de economie, Amsterdam, De Nederlandse Bank, 2005.

<sup>35</sup> Mr. H.D. Tjeenk Willink: De raad in de staat, algemene beschouwingen in het jaarverslag 2005, p. 21.

<sup>36</sup> De opkomstpercentages sinds 1986 zijn: 1986- 73,2%, 1990 – 62,3%, 1994 – 65,2%, 1998 – 58,9%, 2002 – 57,7% en 2006 – 58,56%.



maatwerk leveren dat van haar wordt verwacht. In plaats van dit recht worden gemeenten geconfronteerd met de opvatting dat voorzieningen, lastendruk en beleid overal in ons land gelijk dienen te zijn. Deze houding leidt tot een verlamme bestuurscultuur: “Een bestuurscultuur waarin het onderscheid tussen ongelijke behandeling en discriminatie vervaagt, stimuleert een angstvallig of verkrampt streven naar minutieuze gelijkheid, dat op zijn beurt een bron is van regelgroei (het aantal regels neemt toe) en regeldruk (de belasting van regels voor de uitvoeringspraktijk neemt toe).”<sup>37</sup> Deze bestuurscultuur willen wij vervangen door een cultuur waarin gemeenten hun eigen keuzes kunnen maken en maatwerk voor hun burgers kunnen leveren. Wij onderschrijven het pleidooi om het “angstvallig gelijkheidsdenken” in het openbaar bestuur te doorbreken. Wij bepleiten daarom een recht op ongelijkheid voor de gemeenten. Uiteraard moeten bestaande grondwettelijke rechten inzake het verbod op discriminatie worden geëerbiedigd en willekeur worden voorkomen. Maar het recht op ongelijksoortigheid geeft de gemeenten de ruimte om voor hun burgers herkenbare en verdedigbare politieke keuzes te maken.

Een paar voorbeelden van beleidsterreinen waarop gemeenten vanuit hun recht op ongelijksoortigheid en binnen de wettelijke grenzen maatwerk voor hun burgers kunnen geven:

- Randvoorwaarden voor goed onderwijs;
- Zorg voor mensen in een sociaal isolement;
- Het aanpakken van overlast, verloedering en vervuiling;
- Het vestigingsklimaat voor ondernemingen, groot of klein;
- Integratie op maat van nieuwkomers;
- De ruimtelijke inrichting van de gemeente;
- Veiligheid op het niveau van de woonomgeving.

Het zijn allemaal voorbeelden van onderwerpen waarop de ene gemeente op grond van eigen politieke inzichten en vanuit de kennis van de lokale situatie een andere keus kan maken dan de andere gemeente. Het zijn onderwerpen waarop burgers directe invloed willen en kunnen uitoefenen. Het zijn onderwerpen waarin gemeenten hun ambities kunnen tonen en het verschil voor de burger kunnen maken.

Tegen deze achtergrond wordt het tijd om het debat over de gemeentelijke autonomie een nieuwe impuls te geven. De structuurdiscussie verlamt de

bestuurlijke vernieuwing en zou toekomstvast moeten worden afgerond. Dat betekent volgens ons dat de gemeentelijke autonomie duidelijker moet worden verankerd in de Grondwet. De huidige tekst<sup>38</sup> van artikel 124 blijkt in de praktijk teveel ruimte te geven voor interpretatieverschillen. Het artikel is zo open en algemeen geformuleerd dat hieraan onvoldoende waarborgen kunnen worden ontleend. Ook over de beleidsvrijheid bij medebewind zwijgt de Grondwet.<sup>39</sup> Bovendien is het Europees Handvest inzake lokale autonomie niet volledig geratificeerd en werkt het Handvest niet door in de Nederlandse wetgeving. Bij een nadere regeling van de gemeentelijke autonomie kan tevens het gemeentelijke recht op ongelijkheid en de daaraan te stellen begrenzing in de Grondwet worden vastgelegd.

### 2.3. DE GEMEENTE IN 2015

De gemeente zal in 2015 worden geconfronteerd met veel tegengestelde trends en grote maatschappelijke veranderingen. De gemeente zal zich moeten voorbereiden om tijdig te kunnen reageren op wensen en behoeften van de burgers.

De gemeentelijke overheid wordt geacht dicht bij de burger te staan. Op dit moment kunnen gemeenten deze verwachting onvoldoende waarmaken. Voor een deel komt dit omdat taken die van oudsher bij de gemeenten behoorden nu zijn ondergebracht bij andere organisaties. Voor een ander deel komt dit omdat de burgers de gemeente niet ervaren als een overheid die dicht bij hen staat en waar zij trots op kunnen zijn.

Een belangrijke voorwaarde om de gemeenten weer daadwerkelijk dicht bij de burgers te laten zijn is de erkenning van de ongelijksoortigheid van de gemeenten. Gemeenten dienen meer de kans te krijgen om hun eigen keuzes te maken en een bestuurscultuur te ontwikkelen die past bij hun gemeenschap. Het gemeentelijk recht op ongelijksoortigheid en de daarbij behorende autonomie zouden sterker in de Grondwet moeten worden verankerd. Dat geeft gemeenten de basis om in 2015 de gemeente van hun burgers te zijn, een gemeente waar burgers trots op zijn.

---

<sup>37</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur: Verschil moet er zijn, bestuur tussen differentiatie en discriminatie, Den Haag, 2006, p. 27.

<sup>38</sup> De tekst van het hoofdstuk uit de Grondwet over de decentrale besturen (Hoofdstuk 7) is bij dit rapport opgenomen als bijlage III.

<sup>39</sup> Zie hierover verder: Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële Verhoudingen, op. cit. p. 23.

# 3. Revival van de gemeente

## 3.1. DE AMBITIEUZE GEMEENTE

De gemeente van de toekomst is zelfbewust en kiest zelfstandig positie. Deze gemeente klaagt niet over de slechte behandeling door het Rijk of de provincie. Zij weet dat zij op eigen benen staat en kan staan. Met gemeenten in de eigen regio neemt zij de verantwoordelijkheden op zich en brengt deze tot een succesvol einde. De gemeente van de toekomst weet wat zij kan en maakt dat waar. De burgers staan voor deze gemeente daadwerkelijk centraal.

Steeds weer hebben de gemeenten geklaagd dat het Rijk taken van de gemeenten afpakte of inperkte en nooit met voldoende geld over de brug kwam voor de taken die zij hebben. Ondanks al deze klachten veranderde het Rijk niet van insteek. De klachten hadden weinig succes. Ook een code voor interbestuurlijke verhoudingen die beoogde op zijn minst goede omgangsvormen onder elkaar na te leven, is tot op heden weinig succesvol gebleken.<sup>40</sup> Met de door ons bepleitte betere verankering van de gemeentelijke positie in de Grondwet komt er duidelijkheid in de onderlinge relatie. Dan kan een nieuwe gemeente ontstaan die vanuit een eigen visie en met goed inzicht in de eigen mogelijkheden (en onmogelijkheden) de weg naar de toekomst uit kan zetten. Zij laat burgers en bedrijven haar meerwaarde zien. De revival van de gemeente leidt tot een sterke en toekomstgerichte organisatie

die vanuit eigen kracht haar taken oppakt en uitvoert. Die zelfbewuste gemeente communiceert helder over haar keuzes en afwegingen. Zij neemt waar mogelijk zelf initiatieven om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Deze nieuwe positionering brengt voor gemeenten veranderingen met zich mee. Gemeenten zullen meer aandacht geven aan zingeving en gemeenschapsvorming. Het draait daarbij om de vraag van de gemeenschap en de manier waarop de gemeente en de burger samen vorm kunnen geven aan de samenleving. Dienstverlening wordt meer en meer op professionele leest geschoeid en doelmatig georganiseerd, al dan niet op afstand van de gemeente. De keuzes die op dit vlak worden gemaakt, worden beredeneerd vanuit de burger. Het accent voor de gemeenten zal meer komen te liggen op de eigen zingeving; waartoe bestaat de gemeente, wat kan zij betekenen voor de burgers en hoe kan de gemeente zorg dragen voor samenhang in de lokale gemeenschap. Zo draagt zij bij aan het in stand houden en uitbouwen van een in alle opzichten waardevolle gemeenschap, waarbinnen het aantrekkelijk is om te wonen, te werken, te zorgen, te ondernemen of te recreëren, kortom te leven.

Om de geschetste veranderingen goed inhoud te geven zullen gemeenten veel meer dan nu het geval is vernieuwen en innoveren. De nieuwe, ambitieuze gemeente heeft nieuwe instrumenten nodig, nieuwe samenwerkingsverbanden met maatschappelijke partners, nieuwe bronnen van financiering en vooral ook bestuurders en ambtenaren die langs deze lijnen willen en kunnen werken. Om dat te realiseren moeten andere wegen worden bewandeld. Veel gemeenten zijn inmiddels begonnen met het zoeken hiernaar, andere gemeenten blijven nog achter. De nieuwe wegen zullen voor een belangrijk deel nog gevonden en ontgonnen worden. Daarom is het belangrijk dat de bereidheid tot vernieuwing van denken en werken een basishouding van bestuurders wordt. Deze basishouding stelt de gemeenten in staat de eigen ambities waar te maken en inhoud te geven aan de eigen kracht.

Deze krachtige gemeente is erop gericht om burgers de kans te geven zich verder te ontplooiën en deel te nemen aan de lokale gemeenschap. Deze gemeente helpt

---

<sup>40</sup> Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bestuursakkoord tussen de minister van BZK, het IPO en de VNG, Den Haag, 2005.

burgers hun ambities waar te maken. Zij is gericht op maatschappelijke integratie van alle inwoners. Deze krachtige gemeente beslist zelf over inrichting van bestuur en takenpakket en maakt een duidelijke afweging of zij bepaalde taken al dan niet uit wil voeren. Deze gemeente vergroot de concurrentiekracht van bedrijven en draagt bij aan een sterke economie op regionaal en nationaal niveau. Dit is een in alle opzichten aantrekkelijke gemeente die een sterk eigen profiel ontwikkelt.

In de komende tien jaar zal de gemeente nieuwe inhoud geven aan haar functie om antwoord te geven op alle vragen uit de samenleving en om te proberen die vragen voor te zijn. Een revival van de gemeente is een wenkend perspectief: het geeft kansen, is uitdagend voor bestuurders en ambtenaren en heeft als beloning een gemeenschap met betrokken inwoners, die zich met elkaar en met “hun” gemeente verbonden voelen. Om dit wenkend perspectief te realiseren zal de gemeente ambitieuzer worden. Deze ambitieuze gemeente zal de verschillende dimensies beter op elkaar afstemmen, initiatief nemen en leiderschap tonen.

### 3.2. BINDEND BESTUREN

Leiderschap is weer en vogue. Er wordt veel over gepraat en politieke voormannen van diverse pluimage roepen op tot meer leiderschap. Leiderschap is echter ook een beladen begrip. Het wordt te pas en te onpas gebruikt, het leidt tot onnodige discussies en begint sleetse trekken te vertonen. Leiderschap wordt veelvuldig in verband gebracht met daadkracht en teveel daadkracht verdraagt zich slecht met democratische besluitvorming. Daar begint de discussie dan ook vaak uit de bocht te vliegen. Leiderschap wordt nogal eens vertaald in metaforen: een leider moet dirigent, kapitein, slagman of regisseur zijn en soms ook nog alles tegelijk. Vanwege de sleetsheid van het begrip, de verwarring waar het vaak toe leidt en de vraag of leiderschap nu wel of niet past in de Nederlandse cultuur, hebben wij besloten om het begrip leiderschap niet te gebruiken.

Het achterliggende vraagstuk verdient wel aandacht. Ambitieuze gemeenten willen uiteraard dat hun ambities werkelijk gerealiseerd worden. Dat vraagt om een vorm van besturen die daarop is afgestemd. Liever spreken wij dan ook over “bindend besturen”. Daarmee blijven wij enerzijds bij de kern van het gemeentelijk bestuursproces en geven wij anderzijds aan dat het begrip besturen een aanpassing behoeft aan de eisen van deze tijd. Onder bindend besturen verstaan wij een vorm

van inrichting van het gemeentelijk bestuur, waarbij bestuurders vanuit een duidelijke visie op te bereiken resultaten, verbinding weten te maken met burgers en maatschappelijke organisaties. Bindend besturen heeft tot resultaat dat maatschappelijke organisaties als partners van de gemeenten meewerken aan de realisatie van de bestuurlijke visie en dat burgers als betrokken inwoners bijdragen aan de ontwikkeling van de lokale gemeenschap.

Bindend besturen heeft een aantal kenmerken, die gelden voor zowel de besturen als de individuele bestuurders. Een belangrijk kenmerk is een bestuurscultuur die gericht is op binding van burgers en waarbij de blik van bestuurders naar buiten is gericht. Deze bestuurscultuur wordt getypeerd door openheid en interesse in nieuwe ontwikkelingen. De gemeentelijke structuur is op hoofdlijnen in alle gemeenten gelijk, maar de verschillen in bestuurscultuur bepalen hoe de structuur uitwerkt en hoe bestuurskracht vorm krijgt.<sup>41</sup> Het zoeken naar binding hoort onderdeel van deze cultuur te zijn. Besturen en bestuurders hebben met zeer veel uiteenlopende stakeholders te maken, hetgeen extra eisen stelt aan hun bindend vermogen. Zij hebben te maken met burgers die steeds andere eisen en verwachtingen hebben. Burgers staan vaak voor uiteenlopende deelbelangen en gemeenten moeten uit hun verantwoordelijkheid voor het totaal afwijken en keuzes maken. Dat maakt binding tot een moeilijk proces. Ook hebben zij te maken met stakeholders zoals andere overheden, toezichthouders en inspecties, volksvertegenwoordiging, media, medewerkers, vakbonden, Hoge Colleges van Staat, maatschappelijke organisaties en belangengroepen van allerlei soort en snit. Veel meer dan vroeger is de verhouding met deze stakeholders er een die past bij een netwerksamenleving. Niet langer staan besturen in een hiërarchische verhouding tot maatschappij en stakeholders. Dit alles vraagt een groot bindend en inspirerend vermogen van de besturen.

In het verlengde van deze bindende bestuurscultuur ligt de visie die besturen en bestuurders hebben over de richting waar zij met hun gemeente naar toe willen en wat zij willen realiseren. Het gaat hierbij om het schetsen van een wervend en stimulerend beeld van de toekomst van de gemeente. Deze visie omvat ambitie en perspectief. Dat perspectief is nodig om mensen te binden en stakeholders te

---

<sup>41</sup> Zie hierover ook: Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, Culturen rond besturen, bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten, Den Haag 2006.



overtuigen. Deze visie omvat ook de kernwaarden van de gemeentelijke organisatie. Als een afgeleide van ambitie, perspectief en kernwaarden noemt de visie concrete doelstellingen: wat willen we realiseren en wanneer moet het klaar zijn?

Die concretisering is nodig om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de gemeente er in slaagt haar visie te realiseren.

De omgeving van de gemeente verandert permanent en dit heeft grote gevolgen voor de gemeentelijke processen. Ingezette programma's en projecten moeten vaak ingrijpend worden aangepast aan veranderde inzichten of wensen van de omgeving of aan gewijzigde omstandigheden. Bindende besturen en bestuurders kunnen inspelen op deze regelmatige en soms zelfs constante wijzigingen in de situatie of de omgeving. Zij nemen initiatieven om deze wijzigingen voor te zijn of het antwoord daarop gereed te hebben. Burgers zien dat deze bestuurders en besturen bezig zijn met de problemen waar zij mee te maken hebben en dat vergroot de betrokkenheid van de burgers bij het bestuur.

Integriteit is een oud thema voor besturen en bestuurders, maar het blijft actueel. De unieke plaats van de gemeente in de samenleving, maakt dat velen van besluiten van de gemeente afhankelijk zijn. Juist met het oog daarop moeten de gemeentelijk bestuurders continu en vasthoudend laten zien, dat integriteit een kernwaarde van de gemeentelijke overheid is. Om dit gezaghebbend en vertrouwenwekkend te kunnen doen, moeten gemeentebesturen en bestuurders integriteit te allen tijde uitstralen. Zij moeten zich er van bewust zijn, dat hun handelen een voorbeeld is voor alle medewerkers en collega's. Bestuurders kunnen nooit compromissen sluiten op het gebied van integriteit en ten aanzien van de voorbeeldfunctie die zij vervullen. Integriteit is van belang voor allen die werkzaam zijn in het gemeentelijk domein, maar voor de bestuurders van die organisaties is het een eerste prioriteit. Integriteit is een noodzakelijk kenmerk van bindend besturen omdat een gebrek aan integriteit burgers vervreemdt en hun bereidheid tot medewerking reduceert.

Besturen wordt steeds ingewikkelder en zal daarom steeds professioneler worden aangepakt. Ontwikkelingen die dwingen tot grotere professionaliteit van de besturen zijn onder meer de technologische ontwikkelingen, de ontwikkeling naar de netwerksamenleving, de steeds snellere verandering van omstandigheden en de grotere vervlechting van beleidsterreinen. Ook de sterke daling van het

# De zucht naar uniformiteit moet worden vervangen door waardering voor de verschillen.

vertrouwen van de burger in de overheid kan in dit verband worden genoemd. Versterking van de professionaliteit en kwaliteit is daarom onderdeel van bindend besturen. Kwaliteit en professionaliteit boezemen vertrouwen in en stimuleren stakeholders mee te denken en mee te doen.

Voor de door ons beoogde ambitieuze gemeente die adequaat inspeelt op de eisen van de 21ste eeuw is elk van de hierboven beschreven elementen van belang. Maar de meerwaarde van bindend besturen zit in het brengen van samenhang tussen de verschillende elementen. Ontwikkeling van bindend besturen is er dan ook op gericht om die samenhang in beeld te krijgen en verder te verdiepen. Door zich die samenhang eigen te maken kunnen besturen en bestuurders op een authentieke en resultaatgerichte wijze richting geven aan de gemeentelijke processen en aan de vele veranderingen die in die processen zullen komen. In de wijze waarop de samenhang wordt gevonden ligt ook de bron van het succes. Het succes wordt vooral bepaald door de mate waarin de gemeente in staat is om de geschetste uitdagingen aan te kunnen en de brug naar de burger te slaan in de zin dat hij vertrouwen heeft in het bestuur en dat hij bereid is zijn bijdrage aan de civil society te geven.

### 3.3. PLURIFORMITEIT ALS SLEUTELBEGRIJF

Dé gemeente bestaat niet. De zucht naar uniformiteit van gemeenten moet worden vervangen door waardering (bij burger, stakeholders en andere overheden) voor de verschillen tussen de gemeenten. Gemeenten zelf kunnen in het verlengde van het door ons bepleitte recht op ongelijkheid die omkeer in waardering bewerkstelligen door waar mogelijk die verschillen te onderstrepen. Hierdoor kunnen gemeenten zich beter onderscheiden en zichtbaarder worden voor de burger. Zij kunnen door differentiatie en pluriformiteit beter maatwerk leveren en beter opkomen voor de belangen van burgers en bedrijven binnen hun gemeente. Zij kunnen aangeven trots te zijn op wat hen onderscheidt van andere gemeenten. Als zij hiervoor beter in staat zijn om hun ambities te verwoorden en te realiseren zijn deze gedifferentieerde gemeenten een aantrekkelijke partij op de arbeidsmarkt. Zij kunnen daarom beter gekwalificeerd personeel aantrekken en ook behouden.

De door ons voorgestelde pluriformiteit komt op twee manieren tot uitdrukking. Allereerst in de werkwijze van de gemeente en vervolgens ook in de structuur van de gemeente, waarover in onze visie de gemeenten zelf veel meer te zeggen moeten krijgen.

### Pluriformiteit in werkwijze

Pluriformiteit in de werkwijze betekent allereerst dat veel processen beter worden afgestemd op de burger. De gemeente vraagt zich hierbij af bij welke organisatievorm de burger het meest is gediend. De eerste vraag is of de gemeente waarde aan bepaalde dienstverlening toe kan voegen. Als dit niet mogelijk is, is het misschien beter om deze dienstverlening elders onder te brengen. Vervolgens komt is de vraag hoe een en ander zo doelmatig mogelijk kan worden georganiseerd.

Daarvoor zijn een aantal mogelijkheden:

- Gezamenlijke shared service centers: voor een aantal kleinere gemeenten, die door deze samenwerking professionelere en doelmatiger diensten kunnen aanbieden op tijden die de burger passen;<sup>42</sup>
- Uitbesteding aan een andere gemeente: deze mogelijkheid doet zich voor bij een gemeente die zelf onvoldoende mogelijkheden ziet om een bepaalde taak uit te voeren terwijl een andere gemeente deze mogelijkheden wel bezit;<sup>43</sup>
- Uitbesteding aan het bedrijfsleven: voor gemeenten die zich willen concentreren op door hen verkozen kerntaken en bepaalde vormen van dienstverlening willen overlaten aan gespecialiseerde bedrijven;<sup>44</sup>
- Een andere mogelijkheid in het kader van medebewind zou kunnen zijn om samen met het Rijk te bezien in hoeverre andere opties voor uitvoering van medebewindstaken mogelijk zijn, bijvoorbeeld door gedeconcentreerde Rijksdiensten of het bedrijfsleven te belasten met zaken als de uitgifte van rijbewijzen en paspoorten.

Vervolgens kunnen gemeenten nagaan op welke wijze zij zich in de dienstverlening die zij zelf uitvoeren kunnen onderscheiden. Dat kan bijvoorbeeld door goed na te gaan op welke wijze en waar de eigen bureaucratie kan worden aangepakt. Steeds weer blijkt dat zelfs de best georganiseerde gemeente in veel werkprocessen bureaucratische trekken kent. Het loont op dit punt trouwens de moeite om eigen medewerkers en burgers te vragen op welke wijze de bureaucratie kan worden bestreden. Zij ervaren immers zelf de effecten van de bureaucratie. Bestuurders dienen op dit punt altijd alert te zijn, ook op verlichting van administratieve lasten voor burgers en bedrijven.

### Pluriformiteit in structuur

Maar ook in de structuur van de gemeente is veel meer pluriformiteit mogelijk, vooral als gemeenten die structuur inrichten met het oog op de burger. Daardoor

kan de gemeente het eigen bestuur beter inrichten op de lokale situatie en meer maatwerk leveren voor de eigen burgers. Voor de commissie staat vast dat over tien jaar de burgemeesters worden gekozen. Maar juist dit punt leent zich goed voor pluriformiteit. In onze visie kan elke gemeente straks zelf beslissen over de wijze van verkiezing van de burgemeester. In de ene gemeente zal de raad de burgemeester kiezen en in de andere gemeente gebeurt dit rechtstreeks door de burger.

Ook op andere punten in de bestuursstructuur van de gemeente zien wij mogelijkheden tot pluriformiteit. Zo zou de gemeenteraad zelf kunnen bepalen om de hoeveel jaar de raad (al dan niet gedeeltelijk) wordt verkozen. Soms gaan de ontwikkelingen in de gemeente zo snel dat het nodig is om de kiezers daar ook snel weer een oordeel over te laten geven. In andere gemeenten is het bestuur verantwoordelijk voor dermate ingrijpende projecten, dat het in staat moet worden gesteld om deze projecten tot een goed einde te brengen. Daar ligt een verlenging van de zittingsduur van de raad voor de hand om korte termijnpolitiek zonder visie op de lange termijn te vermijden.<sup>45</sup> Hierbij past de kanttekening dat het ook mogelijk moet zijn om tussentijdse verkiezingen uit te schrijven als er sprake is van een vertrouwensbreuk tussen college en gemeenteraad. Beide partijen zouden dan in staat zijn om nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Ook bij een vertrouwensbreuk tussen bevolking en gemeenteraad zullen nieuwe verkiezingen mogelijk zijn, bijvoorbeeld als een bepaald percentage van de kiesgerechtigden in een petitie (burgerinitiatief) daarom vraagt.

De Commissie–De Grave die onderzoek heeft gedaan naar bestuurlijke drukte heeft geconstateerd, dat de dualisering van het gemeentebestuur, de invoering van deelgemeenten en de opkomst van nieuwe regionale besturen hebben geleid tot meer bestuurders zonder dat dit een verkleining van de gemeenteraad tot gevolg heeft gehad. Het aantal bestuurders is volgens deze commissie te sterk gegroeid. Bestuur met heldere kaders zou moeten leiden tot kleinere gemeenteraden.

---

<sup>42</sup> Verschillende gemeenten in Zuid-Limburg onderzoeken gezamenlijk deze mogelijkheid.

<sup>43</sup> De gemeente Ten Boer heeft ter zake een overeenkomst gesloten met buurgemeente Groningen.

<sup>44</sup> De gemeente Liverpool bijvoorbeeld heeft op grote schaal dienstverlening uitbesteed en daardoor de dienstverlening aanzienlijk zien verbeteren. Zie voor een beschrijving: Liverpool wordt burger-vriendelijk in Automatiseringsgids, nr. 15, 14 april 2006.

<sup>45</sup> Zie hierover ook: Gemengde commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie - De Grave): Je gaat erover of niet, Den Haag, juni 2005, p. 42.

Naar onze mening zijn er in andere gemeenten weer argumenten om het aantal raadsleden juist te vergroten. We denken dan met name aan gemeenten die te maken hebben met ingrijpende maatschappelijke problemen of een aanzienlijke groeitaakstelling.

Tegen die achtergrond zijn wij er dan ook voorstander van om hier eveneens uit te gaan van pluriformiteit en gemeenten zelf te laten beslissen over de omvang van de gemeenteraad. Wij kunnen ons voorstellen dat gemeenteraden kunnen besluiten om de omvang ten hoogste 50 procent kleiner of groter te laten zijn dan de nu wettelijk bepaalde grootte. Dit besluit zou aan termijnen kunnen worden gebonden. Gemeenten kunnen nu al besluiten over een beperkte aanpassing van het aantal wethouders. Wij zouden deze mogelijkheden voor gemeenten graag willen uitbreiden en denken hierbij aan de mogelijkheid van een projectwethouder voor de realisatie van grote complexe projecten. Deze wethouder zou kunnen optreden naast de andere wethouders die belast zijn met de reguliere bestuurstaken. Ook de aanstelling van dergelijke projectwethouders kan aan termijnen worden gebonden. Ditzelfde geldt overigens voor de functie van adjunct-wethouder (wethouder zonder stemrecht), een voornemen dat een gemeente na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 moest laten varen vanwege strijd met de wet.<sup>46</sup> De wet dient deze pluriformiteit juist mogelijk te maken.

Ook op het punt van de gemeentelijke bevoegdheden is ruimte wenselijk voor pluriformiteit of maatwerk. Een goed voorbeeld daarvan is de toepassing van het referendum. Naar onze mening zijn gemeenteraden zeer wel in staat om zelf te beslissen over het al dan niet toepassen van referenda en over het karakter daarvan, raadplegend of corrigerend. De praktijk rond de referenda voor burgemeestersbenoemingen heeft laten zien, dat gemeenten weloverwogen met deze bestuursbevoegdheid omgaan. Er is in onze ogen dus weinig op tegen om deze bevoegdheid ruimhartig aan gemeentebesturen te geven.

Wij zouden tot slot gemeenteraden meer mogelijkheden willen geven om zelf te beslissen over het soort gemeenteraad. Zo zou de raad kunnen opteren voor het model van raad van toezicht. Een dergelijke raad bestuurt meer op afstand en op hoofdlijnen. Voor een dergelijk model volstaat een veel kleinere raad dan nu

---

<sup>46</sup> Meer hierover op: [www.zeewolde.nl](http://www.zeewolde.nl).

# De nieuwe Gemeentewet moet de basis geven voor de verschillen in werkwijze en structuur van de gemeenten.

gebruikelijk is. Een ander model is het model van de volksvertegenwoordiger. Dit is de raad die zich echt duaal opstelt, kiest voor de politieke discussies en controle van het beleid dat in dit model veeleer door het college wordt gevormd. Daarnaast onderscheiden wij ook het territoriale model. In dit model bestaat de raad uit vertegenwoordigers van lokale districten. Zij komen op voor de belangen van hun kiezers en bemoeien zich ook veel directer met het beleid en de dienstverlening die voor hun district van belang zijn. Alle drie de modellen hebben voor- en nadelen, maar het belangrijkste voordeel is dat gemeenten zelf een keus kunnen maken voor een bepaald model. De Gemeentewet zou op deze mogelijkheid van pluriformiteit moeten worden ingericht.

Voor de hiervoor voorgestelde aanpassingen in de structuur van het gemeentebestuur is een aanpassing van de Gemeentewet nodig. Meer algemeen geldt dat deze wet nu eenvormigheid boven pluriformiteit plaatst. Wij willen een algehele herziening en modernisering van de Gemeentewet waarbij deze begrippen meer in evenwicht worden gebracht. De nieuwe Gemeentewet zal een uitwerking bieden van het gewenste grondwettelijke recht op ongelijkheid voor de gemeenten. De nieuwe Gemeentewet geeft de basis voor de verschillen in werkwijze en structuur van de gemeenten, zoals hiervoor beschreven. Op deze manier kan ook de Gemeentewet de gemeentebesturen in staat stellen om de burgers daadwerkelijk centraal te plaatsen en daarop gericht maatwerk te leveren.

#### **3.4. DE GEMEENTE IN 2015**

Wij kiezen voor een zelfbewuste en zelfstandige gemeente die op basis van eigen kracht de lijn naar de toekomst uitzet. De vraag van de gemeenschap staat centraal en vooral ook de vraag hoe burgers en gemeente samen vorm geven aan hun gemeenschap. In deze gemeente weten bestuurders vanuit een duidelijke visie op deze lijn naar de toekomst verbinding te maken met burgers en maatschappelijke organisaties. Verbindend besturen is daarvoor de geëigende bestuursvorm.

De gemeente bestaat dus niet. De zucht naar uniformiteit van gemeenten zal worden vervangen door waardering voor verschillen tussen de gemeenten. Er zijn verschillen tussen burgers en tussen gemeenschappen. Dit moet ook tot uitdrukking komen in verschillen tussen gemeenten. Wij beschrijven een aantal mogelijke verschillen in werkwijze, zoals de organisatie van de dienstverlening en keuzes

over de uitvoering van het takenpakket. Daarnaast beschrijven wij een aantal mogelijke verschillen in de structuur van de gemeente. Dit stelt gemeenten in staat om zelf te beslissen over de wijze van verkiezing van de burgemeester, de omvang en zittingsduur van de gemeenteraad, de aanstelling van projectwethouders, het raadsmodel voor besturing van de gemeente en over bestuursbevoegdheden zoals het referendum.

Om de gemeente in staat te stellen vorm te geven aan deze pluriformiteit is een algehele herziening van de Gemeentewet noodzakelijk.



# 4. Gemeente als bouwer van gemeenschappen

## 4.1. DE AMBITIEUZE GEMEENTE

De gemeente ontwikkelt gemeenschappen waar mensen trots op zijn en graag willen wonen. De gemeente ziet het als een kerntaak om de bouw van deze gemeenschappen te stimuleren. Dit maakt een gemeente tot een gemeenschap met daarbinnen veel bloeiende, boeiende en bindende gemeenschappen. In die gemeenschappen zijn mensen met elkaar verbonden, helpen zij elkaar, leren zij van elkaar en geven zij elkaar ruimte. De gemeente die gemeenschappen helpt ontwikkelen, geeft nieuwe inhoud aan de begrippen engagement en betrokkenheid door mensen met elkaar in verbinding te brengen.

De gemeente is een verzameling van veel uiteenlopende gemeenschappen, deels wijk- of buurtgebonden, deels geïnteresseerd in een zeker beleidsonderwerp en deels afhankelijk van bepaalde voorzieningen van de gemeente. De inwoners maken deel uit van verschillende gemeenschappen: zij wonen in een bepaalde buurt, zijn geïnteresseerd in verkeersveiligheid, zijn lid van de gemeentelijke bibliotheek en maken gebruik van de diensten van de schuldsaneringsregeling. Het zijn allemaal verschillende gemeenschappen, maar zij verbinden burgers met elkaar en met de gemeente. De gemeente is het overheidsniveau dat het dichtst bij deze gemeenschappen staat, bruggen kan slaan tussen deze gemeenschappen en

er voor wil zorgen dat deze gemeenschappen elkaar waarderen en versterken. Vanuit die positie heeft de gemeente een belangrijke rol bij de mate waarin burgers zich verbonden voelen met deze gemeenschappen en dus ook met elkaar.

De gemeenten staan verschillende wegen open om te bouwen aan deze gemeenschappen. In de allereerste plaats kan de gemeente lokale initiatieven op dit terrein ondersteunen en subsidiëren. In dit rapport gaan wij in op twee andere mogelijkheden om de civil society vorm te geven. Deze hebben te maken met de eigen werkwijze van de gemeente. In haar werkwijze kan de gemeente immers laten zien, hoe belangrijk de burger voor haar is, dat hij daadwerkelijk centraal staat en dat zijn oordeel telt. De gemeente doet dit door zeggenschap te verlenen en door in haar dienstverlening dienstbaarheid te tonen.

## 4.2. GEMEENTE EN CIVIL SOCIETY

De laatste jaren wordt het belang van de civil society en sociaal kapitaal meer en meer erkend. Onder civil society verstaan wij de samenwerkende gemeenschap van burgers. In de civil society zijn burgers lid van diverse netwerken en werken zij op vrijwillige basis samen aan de ontwikkeling van de samenleving.<sup>47</sup> Voor politici heeft het begrip civil society veelal ook een bijklank: het is voor hen vaak de verzameling burgers die de taken die de overheid niet meer doet, moet oppakken. Soms wordt civil society in een adem genoemd met de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van burgers.<sup>48</sup> Wij gebruiken het begrip zonder deze bijklank en vertalen het als een moderne vorm van het maatschappelijk middenveld: kleinschalige burgerinitiatieven zonder grote organisatiegraad en meestal tijdelijk van aard: buurtverenigingen, zorggroepen, bewonersorganisaties en ook internetgroeperingen. Hiernaast blijven de klassieke vormen van maatschappelijk middenveld als kerken en verenigingen natuurlijk bestaan, maar hun belang is in de loop van de tijd relatief afgenomen.

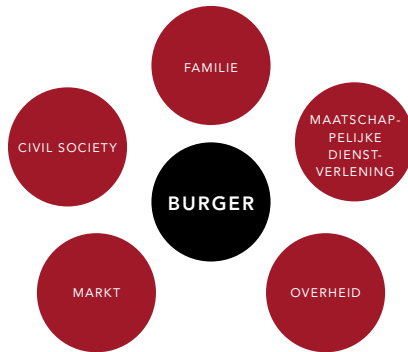
De civil society is van belang omdat dit de omgeving is waarin de burger zich vrijwillig organiseert, waarin hij (buiten zijn directe werkkring) zijn talenten tot ontwikkeling kan brengen en de resultaten daarvan kan zien. De civil society is

<sup>47</sup> Zie voor een Nederlandse uitwerking van het begrip civil society: prof. dr. P. Dekker: De oplossing van de civil society, (inaugurale rede), Tilburg, 2002.

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld de brief van het kabinet over burgerschap en andere overheid: kamerstukken 29362, nr. 31 met bijlage.

dus de omgeving waarin de burger zijn bijdrage aan de samenleving kan leveren. Andere omgevingen waarmee de burger (of hij wil of niet) te maken heeft zijn overheid, maatschappelijke dienstverlening en markt en uiteraard zijn eigen familie. Zijn deelname aan de civil society is een vrije keus. Vanwege het belang van de civil society voor de samenleving als geheel is het belangrijk dat burgers aan die civil society willen bijdragen. Daar komt sociaal kapitaal om de hoek kijken.

De burger en zijn maatschappelijke omgeving kunnen als volgt grafisch worden weergegeven.



Sociale relaties en verbanden zijn van groot belang voor het goed functioneren van gemeenschappen. Sociaal kapitaal is de mate waarin burgers actief deelnemen aan deze verbanden. Onderling vertrouwen is een belangrijk kenmerk van sociaal kapitaal. Zoals civil society de hedendaagse variant is van maatschappelijk middenveld, zo is sociaal kapitaal de hedendaagse variant van sociale cohesie.

Sociaal kapitaal is een actueel thema geworden door onderzoek waaruit de negatieve gevolgen zijn gebleken van het achterwege blijven van sociaal kapitaal. Het gaat hierbij om isolement van burgers, economische achteruitgang, slechtere schoolprestaties en zelfs slechtere gezondheid van mensen.<sup>49</sup> Een versterking van sociaal kapitaal is nodig. Maatschappelijke ontwikkeling en herontdekking van gemeenschapszin zijn daarvoor belangrijke elementen.

In de definitie van sociaal kapitaal neemt het begrip vertrouwen een belangrijke plaats in. Vertrouwen is een basisvoorwaarde om maatschappelijke processen goed te laten verlopen. Als vertrouwen in een te grote mate ontbreekt, valt het cement uit de samenleving weg en daarmee de bodem onder welvaart en welzijn.

Wantrouwen leidt immers tot negatieve energie, controles en risicomijding.<sup>50</sup> Het maatschappelijk vertrouwen in Nederland neemt steeds meer af en we beginnen daar de prijs voor te betalen “in controles, afrekeningen, zinloze expertises en klankbordgroepen die op ieder initiatief worden losgelaten, in een almaar toenemende regelgeving en bureaucrativering, in een afname van durf en flexibiliteit.”<sup>51</sup>

Naast vertrouwen is creativiteit een steeds belangrijker aspect van sociaal kapitaal. Menselijke creativiteit is de belangrijkste motor voor de economische ontwikkeling in de komende tijd. Onder meer door het verdwijnen van de klassieke industrie wordt het aandeel van de creatieve klasse in de economie steeds belangrijker. Deze nieuwe klasse, die nu al bijna een derde van de economie uitmaakt, bestaat uit onderzoekers, vernieuwende ondernemers, ontwerpers en kunstenaars. Deze creatieve klasse denkt en werkt mondiaal en is vooral te vinden in grootstedelijke gebieden. De jacht op creatief talent is een van de grootste uitdagingen voor werkgevers en overheden in het verlengde daarvan. Talent, tolerantie en een technologische, creativiteitsbevorderende werkomgeving zijn daarbij sleutelwoorden.<sup>52</sup> Creatieve werknemers zullen niet langer verhuizen naar een plaats waar werk is, maar bedrijven verhuizen naar plaatsen waar creativiteit bloeit en creatief talent graag woont. Beleidsmakers zullen met de gevolgen van deze ontwikkeling worden geconfronteerd door hogere huizenprijzen, polarisatie, toenemende stress, congestie en ongelijkheid in regionale ontwikkeling.<sup>53</sup> Ook in ons land gaat concentratie van talent steeds vaker samen met groei in werkgelegenheid.<sup>54</sup>

### Sleutel bij lokaal bestuur

De vernieuwing die nodig is om het maatschappelijk vertrouwen te herstellen en om nieuw kapitaal, zowel in sociaal als in creatief opzicht, op te bouwen, begint bij de gemeente. Als de gemeente daadwerkelijk zijn positie dichtbij de burger

<sup>49</sup> Robert D. Putnam: *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York, 2000.  
<sup>50</sup> Klassiek is inmiddels de indeling in de high-trust en de low-trust societies: Francis Fukuyama: *Trust, the social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York 1995.  
<sup>51</sup> Geert Mak: *Raiffeisenlezing: De Mercator Sapiens anno 2004*, uitgave van de Rabobank, Utrecht, rede uitgesproken op 31 maart 2004 in Amsterdam.  
<sup>52</sup> Richard Florida: *The rise of the creative class, And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, 2002.  
<sup>53</sup> Richard Florida, *Cities and the creative class*, New York, 2005.  
<sup>54</sup> G.A. Marlet en C.M.C.M. van Woerkens: *Het economisch belang van de creatieve klasse*, in ESB, 11 juni 2004, pp. 280 – 283.

waar wil maken, zal de gemeente de eerste stappen moeten zetten om de vertrouwensband met de burger te herstellen. Elke gemeente zal dus een eigen visie ontwikkelen over de soort civil society die zij wil vormen en over de mate waarin zij daarvoor sociaal kapitaal en creatief kapitaal nodig heeft. Deze visie is een gevolg van politieke afwegingen en lokale omstandigheden en daarmee een proces dat van gemeente tot gemeente kan en zal verschillen. Maar deze visie is de kans voor gemeenten om te bouwen aan eigen gemeenschappen.

#### 4.3. ZEGGENSCHAP VOOR BURGERS

Belangrijk voor de ontwikkeling van de civil society is dat burgers zeggenschap hebben over hun directe woonomgeving. Dit sluit aan bij de wens van de burgers zelf die zich veel meer betrokken voelen bij het bestuur van hun gemeenten dan vaak wordt gedacht. Zij willen invloed op dat bestuur, niet alleen bij een verkiezing. Uit onderzoek van SGB0 ter gelegenheid van de laatste gemeenteraadsverkiezingen komt naar voren dat veel burgers vinden dat gemeenten hen te weinig invloed geven: 63 procent vindt dat gemeenteraadsleden zich niet om hun mening bekommeren. Ook vinden zij dat zij geen enkele invloed op de gemeentepolitiek hebben.<sup>55</sup> Uit onderzoeken van onder meer het Sociaal Cultureel Planbureau blijkt de behoefte aan meer zeggenschap.<sup>56</sup> Hetzelfde beeld blijkt uit specifiek gemeentelijk onderzoek, zoals het onderzoek naar de relatie tussen overheid en burger in Rotterdam.<sup>57</sup> De basis voor sociaal kapitaal is groter dan vaak wordt gedacht. Gemeenten kunnen dit kapitaal aanboren en die groepen in de samenleving zoeken die deze betrokkenheid in daden willen omzetten. Daar ligt het aangrijpingspunt om de negatieve spiraal om te bouwen tot een positieve spiraal. Vertrouwen is hierbij een belangrijk element. Gemeenten kunnen in dit proces laten zien, dat zij vertrouwen hebben in de burger. Dat is de beste manier om vertrouwen terug te krijgen.

Op het punt van zeggenschap voor de burger kunnen gemeenten meer dan zij nu doen. Er is allerwegen veel aandacht voor verbetering van de dienstverlening, maar de gemeente doet meer dan het leveren van diensten: zij maakt keuzes, vormt beleid en geeft vorm aan de gemeentelijke infrastructuur. Op al deze punten hebben burgers oordelen en wensen. Vaak hebben zij het gevoel dat zij deze oordelen en wensen niet kwijt kunnen en dat er niets mee gebeurt als ze het wel kwijt kunnen. De responsiviteit van veel gemeenten laat op dit punt te wensen over. Betere communicatie van de gemeente naar de burger is hierbij een hoofdpunt en kan worden verbeterd door:

- Tijdig beantwoorden van brieven, mails en telefoons.
- Serieus ingaan op argumenten van burgers.
- Oordelen vragen en laten zien dat er met die oordelen iets gebeurt.
- Helder motiveren van beleidskeuzes.

Het zijn allemaal eenvoudige en voor de hand liggende zaken, die het begin zijn van het proces om de burger meer invloed te geven. Ze lijken zo eenvoudig en in veel gemeenten gaat het goed, maar in veel andere gemeenten kan het beter. Er kan ook veel beter op deze punten wordt gestuurd, blijkt uit de burgerjaarverslagen die burgemeesters de laatste jaren maken. Voor veel van de genoemde onderwerpen hebben gemeenten vaak geen normen of houden zij niet bij of hun eigen normen werken. Het gevolg is dat zij dus niet of nauwelijks sturen op de resultaten of dat er geen goede politieke discussie over plaatsvindt in de gemeenteraad.<sup>58</sup>

De gemeente kan verschillende wegen bewandelen voor het geven van zeggenschap. Een mogelijkheid is om het hele systeem van vergunningverlening nog eens goed te doordenken. Het systeem gaat nu uit van wantrouwen: de burger zal het wel niet goed doen en door een vergunning kan de overheid zorgen dat de burger het wel goed doet. Door de systematiek om te draaien kan de gemeente veel meer vertrouwen aan de burger schenken: de burger mag handelen als hij zich maar aan de regels houdt. Blijkt uit controle dat hij zich niet aan deze regels houdt, dan wordt de handeling teruggedraaid of wordt de burger beboet.<sup>59</sup>

Een andere weg is die van het sociaal kapitaal. Door de ontwikkeling van sociaal kapitaal kan de burger het gevoel krijgen dat zijn mening telt. De gemeente kan hier een voortrekkersrol vervullen door daadwerkelijk zichtbaar te zijn.

---

<sup>55</sup> SGB0, Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982 – 2006 Trends in opkomst, interesse en vertrouwen, Den Haag, 2006, p. 10 e.v.

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld: Sociaal Cultureel Planbureau: De Sociale Staat van Nederland 2005, Den Haag, 2005, p. 352 e.v.

<sup>57</sup> Commissie Relatie Burger - Overheid (Commissie – Van den Berg): Stadsbestuur dichtbij huis, een werkende democratie voor Rotterdam, Rotterdam, maart 2006. Opvallend in het onderzoek is overigens dat allochtone burgers veel vaker bereid blijken te zijn om mee te werken en mee te denken dan autochtone Rotterdammers. Zie daarvoor p. 20 van het onderzoeksrapport.

<sup>58</sup> H.D. Albeda en F.A.W.M. van der Meijden: Kleine stapjes vooruit, Onderzoek kwaliteit burgerjaarverslagen 100 grootste gemeenten 2004, uitgave stichting Rekenschap, Amsterdam 2005.

<sup>59</sup> De gemeente Boekel heeft de vergunningverlening omgedraaid, met name op het gebied van het Bouwbesluit.

# De gemeente is de aangewezen overheid om de sfeer van openheid, tolerantie en creativiteit te scheppen.

Die zichtbaarheid kan zich niet alleen uiten in goede en op de burger gerichte dienstverlening, maar ook in initiatieven die de ontwikkeling van de civil society bevorderen. De gemeente kan investeren in sociaal kapitaal door zelf initiatieven te nemen of door initiatieven van anderen te ondersteunen. Inburgering en integratie zijn voor de hand liggende thema's, maar zeker niet de enige.

Daarnaast kan worden gedacht aan het bestrijden van vereenzaming van ouderen, de ontwikkeling van brede scholen en het betrekken van buurten en wijken bij het ontwikkelen van maatregelen op het gebied van wijkinrichting of verkeersveiligheid. De gemeente kan jongeren bij de les houden (letterlijk en figuurlijk) en hen de waarde van sociaal kapitaal leren ervaren, al is het maar op eenvoudige trapveldjes. Ook liggen er voor de gemeente veel mogelijkheden om de openbare ruimte weer terug te geven aan de burgers; buurten en wijken spelen daarbij een belangrijke rol.<sup>60</sup> Gemeenten hebben de mogelijkheid om de burger dicht bij huis echte zeggenschap te geven. Zij kunnen burgers betrekken bij de inrichting en het beheer van woonwijken, bij de ontwikkeling van wijkwaliteitsplannen en bij de vormgeving van openbare ontmoetingsplaatsen – om een paar voorbeelden te geven.

De voorbeelden zijn aanzienlijk en divers. Maar zij hebben met elkaar gemeen, dat het de gemeente is die als overheid hier de meeste kansen heeft om sociaal kapitaal te ontwikkelen en de civil society nieuwe impulsen te geven.

De gemeente is de aangewezen overheid om de sfeer van openheid, tolerantie en creativiteit te scheppen die nodig is om creatief talent aan te trekken en te behouden en daarmee de daarbij behorende werkgelegenheid. Gemeenten kunnen dit doen door het scheppen van faciliteiten voor hoogstaand onderwijs op het vlak van creatieve beroepen en door het aanbieden van goede, ook technische voorzieningen voor startende ondernemers, kunstenaars en ontwerpers. Gemeenten kunnen dit echter vooral doen door te zorgen dat er een klimaat heerst waardoor het creatieve talent wordt aangetrokken: een klimaat van openheid, tolerantie, zorg voor milieu en duurzaamheid en culturele ontplooiing. Het is duidelijk, dat ook op deze manier een vorm van een civil society ontstaat, maar langs een andere weg.

---

<sup>60</sup> Zie over de mogelijkheden op dit terrein bijvoorbeeld: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Vertrouwen in de buurt, Den Haag, 2005.

Op al deze punten kunnen gemeenten het verschil maken voor hun burgers en zich van elkaar onderscheiden. Pluriformiteit ontstaat door de keuzes die worden gemaakt en door het beleid dat een gemeente voert. Er zijn veel mogelijkheden voor gemeenten om vorm te geven aan de gemeenschappen binnen hun grenzen. Veel accenten zijn mogelijk. Hiervoor zijn politieke keuzes nodig.

#### 4.4. DIENSTVERLENING VOOR BURGERS

Goede dienstverlening is een belangrijk middel voor gemeenten om te bouwen aan de lokale gemeenschappen. Door in dienstverlening dienstbaar te zijn kan de gemeente laten zien dat de burgers daadwerkelijk centraal staan. De dienstverlening aan de burger heeft daarom in de afgelopen jaren veel aandacht gekregen.

Die dienstverlening is verbeterd, maar kan beter. Uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat de burgers in de onderzochte gemeenten nergens de dienstverlening beoordelen met een 7 of minder.<sup>61</sup> Uit onderzoek onder ondernemers over het ondernemingsklimaat in de grote steden blijkt dat zij ontevreden zijn over de dienstverlening door gemeenten; hun cijfer kwam niet boven de 5,8 uit. Zij vonden dat er ondanks alle inspanningen weinig was verbeterd, soms zelfs verslechterd: “De beoordeling van de gemeentelijke dienstverlening is de afgelopen jaren niet verbeterd.”<sup>62</sup> Burgers blijken de inspanningen van de gemeenten vaak anders te beoordelen dan werd verwacht. Zo hebben gemeenten in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in dienstverlening via internet. Uit onderzoek blijkt echter dat deze dienstverlening minder goed wordt beoordeeld dan de dienstverlening aan de balie. Dienstverlening via internet scoort 6,4, terwijl de fysieke dienstverlening 8,1 als beoordeling krijgt.<sup>63</sup>

De VNG-commissie Gemeentelijke Dienstverlening (de Commissie-Jorritsma)<sup>64</sup> concludeerde vorig jaar dat er nog veel valt te verbeteren en te vernieuwen. Zij adviseerde om daarvoor nieuwe initiatieven te ontwikkelen. Die commissie heeft een samenhangende analyse gemaakt van de factoren die van invloed zijn op het niveau van de dienstverlening van gemeenten. Met deze commissie zijn wij het eens dat gemeenten in staat moeten zijn om hun dienstverlening aan te laten sluiten op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Wij voegen daar aan toe dat inhoud en niveau van de dienstverlening dienen te passen bij lokale eisen en omstandigheden. Elke gemeente moet haar eigen niveau van dienstverlening bepalen, afgestemd op haar eigen ambitieniveau en op wat zij weet van de

wensen van de burgers. Ook hierbij geldt dat gemeenten zich van elkaar kunnen onderscheiden. De ene gemeente legt het accent op elektronische dienstverlening en de andere op burgerbalies in zoveel mogelijk wijken, zo dicht mogelijk bij de burger. Voor ons is belangrijk dat de gemeente voor zichzelf een helder beeld heeft van de dienstverlening die zij wil leveren en van de beleidsuitgangspunten waarop dat is gebaseerd. Dit is nodig om te voorkomen dat de gemeente weliswaar veel investeert in dienstverlening maar uiteindelijk moet constateren dat burgers en bedrijven toch niet tevreden zijn.

Wij willen kort ingaan op mogelijke ambities die gemeenten zich ten aanzien van dienstverlening kunnen stellen. Norm voor deze dienstverlening kan zijn dat deze op een professioneel niveau plaatsvindt. Onder professioneel niveau wordt verstaan een niveau dat vergelijkbaar is met dienstverlening zoals professionele dienstverleners deze uitvoeren: deskundig, betrouwbaar, klantgericht met een goede prijs-kwaliteitverhouding en voorzien van goede klachtvoorziening. Het professionele niveau dat een gemeente kiest moet inzichtelijk zijn voor de burger zodat deze zich een oordeel kan vormen over dit niveau, maar ook kan nagaan of de gemeente zich houdt aan haar eigen normen. De gemeente kan dit inzichtelijk maken via bijvoorbeeld een kwaliteitshandvest<sup>65</sup> of een verantwoordingssysteem, zoals een burgerjaarverslag.

Gemeenten maken zelf keuzes over de wijze waarop zij de dienstverlening op basis van deze uitgangspunten inrichten. Het rapport van de Commissie-Jorritsma heeft veel voorbeelden genoemd over hoe dit kan worden vormgegeven. Wij zien dit advies als een handreiking waar gemeenten hun voordeel mee kunnen doen in hun zoektocht naar de oplossing die voor hen het beste is.

De kwaliteit van het produkt is uiteindelijk voor de burger belangrijker dan de leverancier. Vanuit die achtergrond kunnen gemeenten keuzes maken over de meest passende organisatie van de dienstverlening voor de burgers. Daartoe

---

<sup>61</sup> Consumentenbond: Burgers over gemeentelijke dienstverlening, Den Haag, 2003.

<sup>62</sup> Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer over het gemeentelijk ondernemingsklimaat d.d. 30 januari 2006, voor het citaat, zie de bijlage, p. 143.

<sup>63</sup> Advies.overheid.nl: Overheid.nl Monitor 2005, prestaties van de e-overheid gemeten, Den Haag, 2006.

<sup>64</sup> Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: Publieke dienstverlening, professionele gemeenten, Den Haag, uitgave van de VNG, 2005.

<sup>65</sup> SGB0: Verkennend onderzoek kwaliteitshandvesten gemeenten, Den Haag, 2005.

staan voor gemeenten verschillende modellen open. Gemeenten hebben al veel uitvoeringstaken geprivatiseerd, maar er ontstaan steeds meer mogelijkheden om ook de meer klassieke dienstverleningstaken zoals call centers en front offices uit te besteden (“business process outsourcing”<sup>66</sup>). Een andere mogelijkheid is twinning<sup>67</sup>: afspraken maken met een commerciële dienstverlener om elkaar te spiegelen, ervaringen uit te wisselen en zo van elkaar te leren. Op het terrein van de dienstverlening zijn meer vernieuwende organisatiemodellen mogelijk dan nu worden toegepast. De gemeenten kunnen periodiek nagaan of de door hen gekozen vorm de meest geëigende is. Wat vandaag voldoet is morgen verouderd. Een regelmatige toets verdient aanbeveling.

Voor de inrichting van de dienstverlening gelden voor gemeenten slechts twee uitgangspunten: hoe kan de gemeente de burger het best bedienen en welke organisatie past het best bij de politieke uitgangspunten van de gemeente. Die uitgangspunten vormen vervolgens de basis voor maatwerk en pluriformiteit. Op deze wijze kan de gemeente ook met de eigen dienstverlening bijdragen aan de vorming van de civil society en het daarvoor nodige sociaal kapitaal.

#### 4.5. DE GEMEENTE IN 2015

De gemeente stelt de burgers in staat om hun eigen gemeenschappen te vormen en te laten bloeien. Daarbij laat de gemeente ruimte voor verschillende identiteiten, loyaliteiten en behoeften van burgers. Zo laat de gemeente zien dat zij daadwerkelijk dicht bij de burgers staat en bruggen kan slaan tussen de verschillende gemeenschappen in de gemeenten. Er staan de gemeente drie wegen open om dit te doen: door de ontwikkeling van gemeenschappen te stimuleren, door burgers zeggenschap te geven en door de dienstverlening beter op de wensen van de burgers af te stemmen. Op al deze fronten hebben gemeenten al initiatieven genomen, maar het kan beter en er kan meer samenhang worden aangebracht tussen de verschillende initiatieven. De gemeente kan meer doen om het vertrouwen van de burger te laten groeien.



---

<sup>66</sup> Voor verdieping op dit thema zie: Paul Harmon: Business Process Change, a manager's guide to improving, redesigning and automating processes, San Francisco 2003.

<sup>67</sup> De IND heeft bijvoorbeeld sinds kort een twinningsovereenkomst met de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

# 5. Gemeente als ontwikkelaar van verbindingen

## 5.1. DE AMBITIEUZE GEMEENTE

De gemeente legt verbindingen tussen gemeenschappen en met stakeholders, de maatschappelijke partners waar de gemeente mee samenwerkt. De gemeente weet stakeholders te bewegen tot medevormgeving en uitvoering van gemeentelijk beleid. Doelstellingen hiervan zijn zorg voor de burger, optimale dienstverlening en doelmatigheid in de uitvoering. Innovatie is daarbij een sleutelwoord. De gemeente is (zelfstandig of samen met andere gemeenten) een gezaghebbende spin in het web.

## 5.2. DE OMGEVING VAN DE GEMEENTE

De gemeente is omringd door stakeholders, zelfstandige organisaties van uiteenlopende aard die taken uitvoeren welke vroeger tot het gemeentelijk domein behoorden en waarvoor gemeentebesturen nog steeds een zekere verantwoordelijkheid hebben: woningcorporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, welzijnsinstellingen, Kamers van Koophandel, vervoerbedrijven en in zekere zin ook beleggingsinstellingen. Deze instellingen zijn onafhankelijk van de gemeente en bepalen hun eigen agenda: toch wil het gemeentebestuur dat deze instellingen bijdragen aan het door haar gewenste beleid. De gemeente is voor de realisatie van haar plannen steeds meer afhankelijk van stakeholders. De grote uitdaging

voor gemeenten in de toekomst is om deze stakeholders te bewegen tot uitvoering van door de gemeente wenselijk geacht beleid zonder dat zij deze stakeholders daartoe kan dwingen op grond van macht of positie. Het is moeilijk voor gemeenten om deze nieuwe vorm van horizontale aansturing van stakeholders inhoud te geven, zo blijkt in de praktijk. Voorbeelden van moeizame trajecten zijn de productie van woningbouw en de inrichting van brede scholen. De relatie met de maatschappelijke dienstverleners is tweezijdig. De gemeente is voor deze partijen weer een stakeholder. Dus heeft de gemeente een belang bij het goed functioneren van deze organisaties en moet zij erop toezien dat deze organisaties zich maatschappelijk verantwoord gedragen en daarover verantwoording afleggen.

De uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning<sup>68</sup> zal een belangrijke toets zijn voor de gemeenten. De wet legt de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning bij de gemeenten. Maar de uitvoering op gebieden zoals bijvoorbeeld huishoudelijke verzorging, maaltijdservices, het daadwerkelijk ondersteunen van mensen met een beperking en de bouw van zorgvoorzieningen is opgedragen aan externe partijen. Het is aan de gemeenten de wegen te vinden om deze partijen op het goede spoor te krijgen en te houden. Hoe moeilijk dat zal zijn blijkt ook uit het magere instrumentarium dat gemeenten wordt geboden als het gaat om ketensamenwerking: “Daarvoor is nog onvoldoende ervaring opgedaan op dit gebied. Maar bovenal staat het idee van een blauwdruk haaks op de achterliggende gedachte van ketensamenwerking, namelijk de opbouw van onderop en denken vanuit het werkproces.”<sup>69</sup> Kortom, de gemeenten staan voor een grote, nieuwe uitdaging en moeten op een belangrijk punt daarvoor het instrumentarium vinden.<sup>70</sup>

Het is ingewikkeld om de samenwerking met stakeholders op een goede manier in te richten. Ook de wetenschap heeft hier het antwoord nog niet op gevonden. Er is in de afgelopen jaren een keur van bestuurskundige opties voor stakeholdermanagement gepresenteerd: vitale coalities, publiekprivate samenwerking,

---

<sup>68</sup> Kamerstukken 30131: Nieuwe regels maatschappelijke ondersteuning. Zie voor de problemen rond de invoering ook: [www.invoeringwmo.nl](http://www.invoeringwmo.nl).

<sup>69</sup> Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, maatschappelijke ondersteuning in samenhang, Den Haag, 2005, uitgave van SGBO in opdracht van het ministerie van VWS en VNG.

<sup>70</sup> Zie voor de problemen die gemeenten op dit terrein tegenkomen onder meer: dr. K. Putters, dr. E. van Hout en drs. Teresa Cardoso Ribeiro: Lokaal Verzorgd, Verschuivend bestuur en hybridisering in de zorg en dienstverlening, Tilburg, 2006.

ketenregie, horizontale beleidsvorming en interactieve beleidsvorming zijn enkele van de termen die zijn geïntroduceerd om de horizontalisering van de relatie van de gemeente met de omgeving vorm te geven. Er wordt nogal eens een zoektocht naar nieuwe wegen bepleit: “vooral experimenteren met een levendige interactieve politiek en gedurfde vormen van coproducentenschap waarin nieuwe verhoudingen tussen politici, burgers en maatschappelijke belangen hun vorm vinden.”<sup>71</sup> De beweging is duidelijk: het accent verschuift van verticaal (hiërarchisch, van bovenaf) naar horizontaal besturen: samenwerken, onderhandelen en overleggen op basis van gelijkwaardigheid. Gemeenten moeten aan dit proces van horizontalisering wennen. De gemeente heeft als overheid immers steeds minder daadwerkelijke mogelijkheden tot sturing en zij is voor de uitvoering afhankelijk van horizontale partners. Omdat er nog te weinig positieve ervaringen zijn en nog te weinig steekhoudende handvatten vanuit de bestuurswetenschap gaat er nog veel mis: slechte communicatie, onvoldoende prestaties, onduidelijkheid bij alle betrokkenen en verwarring bij de burger voor wie het allemaal was bedoeld.

Horizontalisering heeft ook risico's. Het roept een spanning op met de beginselen van de representatieve democratie. Het primaat van de politiek kan in een horizontale samenleving niet meer de zeggenschap hebben die het heeft bij verticaal besturen. Sommige auteurs zijn bang dat horizontalisering leidt tot chaos in het openbaar bestuur.<sup>72</sup> Interactief besturen biedt de mogelijkheid tot het leveren van bestuurlijk maatwerk in een samenleving die veel meer pluriform, ongekend en individualistisch is geworden. Het is aan het bestuur om hanteerbare antwoorden te vinden op de nadelen die samenhangen met horizontalisering. Politieke kaderstelling is daarbij een belangrijk instrument: “Het is de taak van de volksvertegenwoordiging politieke keuzen die aan de kaderstelling voorafgaan te expliciteren. Interactief bestuur is geen schaamlap voor een politiek die zelf geen keuzen wil maken. Bovendien kan de volksvertegenwoordiging door het (mede) opstellen van de kaderstelling de representatiefunctie van de politieke democratie versterken en revitaliseren.”<sup>73</sup>

Horizontale verhoudingen zijn een feit en het vergt nieuwe instrumenten en vaardigheden om daar op een goede manier mee om te gaan. Dat geldt in het bijzonder voor de omgang met stakeholders. Van hen wordt de uitvoering verwacht van door de gemeente gewenst beleid. Deze stakeholders hebben inhoudelijke kennis op hun werkterrein, accepteren veelal niet dat een andere

organisatie de regierol op zich neemt en vragen op grond van hun inhoudelijke kennis een stem in de beleidsvorming. Tot welke lastige verhoudingen dit in de praktijk kan leiden, blijkt uit de nieuwe wet op de onderwijsachterstanden. Volgens deze wet moeten schoolbesturen en gemeenten het samen eens worden over het te voeren beleid en de verdeling van het beschikbare geld. Als zij er niet uitkomen, volgt een bindende procedure bij een onafhankelijke geschillenprocedure. Knopen doorhakken doet dus niet het gemeentebestuur, maar een externe commissie. De gemeente moet er met de stakeholders zien uit te komen. Horizontalisering is hier in de wet vastgelegd.<sup>74</sup>

### **Noodzaak van bestuurlijke voorbereiding**

Van bestuurders en ambtenaren wordt verwacht dat zij zich beter voorbereiden op de horizontale verhoudingen. Het vereist nieuwe houdingen en vaardigheden om partijen tot medewerking te brengen zonder dat er een hiërarchische verhouding is. De stakeholders willen op grond van hun ervaring en deskundigheid een rol in het proces van beleidsvorming. De gemeente zal hier veelal in mee gaan op straffe van stagnatie of zelfs tegenwerking in de uitvoering. Bovendien kan de gemeente de ervaring en deskundigheid van de stakeholder in het beleidsvormingsproces goed gebruiken. De gemeente heeft niet langer de regie, maar kan gezag opbouwen door te fungeren als spin in het maatschappelijke web en door kennis van wat burgers beweegt. Opleiding en verdere scholing zijn belangrijke instrumenten voor deze nieuwe verhouding met de maatschappelijke partners. Daarnaast is binnen de gemeente een politiek debat nodig om de hoofdlijnen en randvoorwaarden van de horizontale verhoudingen te bepalen en uit te diepen.

---

<sup>71</sup> F. Soeterbroek: Interactieve politiek als zoekproces, in: Bestuurskunde, jaargang 11, november 2002, p. 288 (met een overzicht van literatuur over dit onderwerp van horizontalisering van bestuur).

<sup>72</sup> Zie voor een beschouwing over dit thema: Ank Michels: Horizontale beleidsvorming en democratie, normen, rollen en verantwoordelijkheden, paper voor het politicologenetmaal, Universiteit Utrecht, april 2005.

<sup>73</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur: Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving, Den Haag, 2002, p. 42.

<sup>74</sup> Kamerstukken 30313, Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid.



# Gemeentebestuurders moeten zich veel meer in dit nieuwe fenomeen van horizontale beleidsvorming verdiepen dan zij tot nu toe doen.

Enkele belangrijke instrumenten om de horizontale verhoudingen op een goede manier in te richten zijn:

- Het scheppen van duidelijke beleidskaders: de gemeente maakt aan de stakeholders helder wat de uitgangspunten voor het beleid zijn en tegen welke achtergrond deze moeten worden gezien.
- Het maken van spelregels: de gemeente legt in samenspraak met de stakeholders vast wat de spelregels zijn voor het horizontale beleidsproces: wat staat ter discussie en wat niet, hoe verloopt de discussie en hoe worden beslissingen geformuleerd. Tot de spelregels horen ook afspraken over de mate waarin burgers in het proces worden betrokken.
- Zorgen voor verantwoording: gedurende en na afloop van het proces legt de gemeente verantwoording af over de behaalde resultaten en over het gevoerde proces. Het gaat hier niet alleen om verantwoording aan de gemeenteraad, maar ook aan burgers en andere betrokken stakeholders. De gemeente kan zo laten zien transparant, resultaatgericht en doelmatig te hebben gehandeld.
- Het vragen van verantwoording: het vragen aan de stakeholders over verantwoording over de manier waarop zij hun maatschappelijke verantwoording vorm geven en invullen.
- Het vroegtijdig betrekken van stakeholders: hoe eerder in het beleidsproces mogelijke stakeholders worden betrokken, hoe groter de kans dat zij bereid zijn mee te gaan in de beleidsuitgangspunten van de gemeente. Continuïteit in de relatie is hierbij van groot belang. Sterke relaties zijn een belangrijke voorwaarde voor uitvoering op een wijze zoals beleidsmatig en politiek gewenst.
- Kennis van de stakeholder: de gemeente investeert in kennis over de professionaliteit en kwaliteit van de stakeholder. Deze investering heeft ook betrekking op continuïteit in de relatie.
- Wederkerigheid van de relatie: de gemeente maakt duidelijk open te staan voor inzichten en inbreng van de stakeholders. De stakeholder staat open voor de politieke uitgangspunten van de gemeente, maar ook voor vragen over de professionaliteit van de dienstverlening die de gemeente op grond van haar politieke uitgangspunten stelt.
- Helderheid over mogelijke incentives: de gemeente heeft voor zichzelf helder over welke (positieve en negatieve) incentives zij beschikt om de stakeholder te bewegen tot medewerking. Als de gemeente niet over incentives beschikt, heeft de betrokken stakeholder meer macht dan de gemeente. Er hoort evenwicht te zijn in de verhoudingen.

- Zoeken naar innovatieve allianties: de balans in de verhoudingen met de betrokken stakeholder kan vaak worden gevonden door andere partijen in het proces te betrekken. Het gaat hierbij om partijen die vanuit een andere invalshoek de stakeholder kunnen bewegen om het door de gemeente gewenste beleid te voeren. De keuze van de alliantie is afhankelijk van de situatie en de te bereiken politieke doelstellingen.
- Doorbreken van de bureaucratie: niet alleen gemeenten hebben een bureaucratie. Ook veel organisaties op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening kennen hun eigen bureaucratie. De groei van deze instellingen heeft vaak op bestuurlijk en managementniveau tot een leemlaag geleid die vernieuwing tegenhoudt.<sup>75</sup> De politieke wens tot vernieuwing is vaak groter dan de bereidheid van dit bestuurlijke en ambtelijke niveau om aan deze vernieuwing mee te werken. De gemeente zoekt dan naar mogelijkheden om deze leemlaag te doorbreken. Inventiviteit en kennis van zaken zijn daarbij noodzakelijk.
- Samenwerking met andere gemeenten: op dit nieuwe terrein van bestuurlijk opereren en het zoekproces dat daarmee samenhangt, is samenwerking met andere gemeenten een eerste vereiste. Ervaringen uitwisselen, valkuilen identificeren en best practices verspreiden zijn hiervoor belangrijke elementen. Maar daarnaast is het van belang om samen met andere gemeenten het horizontale proces in te gaan als machtsversterking ten opzichte van de betrokken stakeholder nodig is. Samenwerking versterkt hier de positie van de individuele gemeenten.

Horizontale beleidsvorming is voor gemeenten onontkoombaar. De mate waarin en de wijze waarop de gemeente aan dit proces wil deelnemen is een onderwerp voor politieke besluitvorming. Horizontalisering is een nieuw fenomeen, waarover nog weinig bekend is en waarvoor nog weinig instrumenten beschikbaar zijn. Gemeentebestuurders moeten zich veel meer in dit nieuwe fenomeen van horizontale beleidsvorming verdiepen dan zij tot nu toe doen en zij zouden er vervolgens voor moeten zorgen dat in de gemeenteraad politieke debatten en daarop gebaseerde besluitvorming plaatsvinden.

### 5.3. REGIE OVER UITVOERING

In tegenstelling tot het horizontale proces met de stakeholders zijn er ook uitvoeringsprocessen waar de gemeente wel degelijk de regie heeft. Dat geldt bij uitvoering



<sup>75</sup> Zie voor een beschrijving van deze bureaucratieën en de daarmee samenhangende problemen: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: Bewijzen van goede dienstverlening, Amsterdam, 2004.

door eigen diensten, bij uitbesteding of opdrachtverlening aan externe marktpartijen of bij privatisering. Er is in meer of mindere mate sprake van hiërarchie: de gemeente bepaalt de prestatienormen en randvoorwaarden van de uitvoering.

Het proces om de uitvoering te organiseren buiten de gemeente is al jaren gaande: afvalinzameling, onderhoud van groenvoorzieningen en automatisering zijn voorbeelden van taken die in veel gemeenten al lang zijn opgedragen aan private partijen of aan intergemeentelijke uitvoeringsorganisaties. Dit proces gaat nog verder en steeds meer komt de uitvoering in andere handen. Op zich is dat een positief proces: de uitvoerder is een professional die adequate en actuele kennis heeft van de uitvoering; de gemeente kan zich toelagen op de kerntaken en is verlost van de dagelijkse managementverantwoordelijkheid over de uitvoering en de daarbij behorende personeelszorg. De gemeente behoudt de flexibiliteit om de uitvoering anders in te richten als veranderde omstandigheden daar om vragen. Dat neemt niet weg dat de regie over de uitvoering bestuurlijke aandacht en goede organisatie vraagt. De gemeente blijft immers verantwoordelijk. Het is verstandig de getroffen regeling periodiek te toetsen op effectiviteit, doelmatigheid en integriteit. De uitvoering van de regierol moet professioneel gebeuren. Volgens ons kan deze regierol duidelijker en op een kwalitatief hoger niveau worden ingevuld. Wij willen meer bestuurlijke aandacht voor de regie over de uitvoering. Daarbij zal er in de beleidsbepaling meer dan nu het geval is worden gelet op de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden om het beleid te realiseren.

Aandachtspunten zijn verder onder meer:

- Helderheid over de uitkomst: welke maatschappelijke resultaten worden gewenst?
- Inrichting van bestuurlijk en financieel risicomanagement: welke bestuurlijke en financiële risico's loopt de gemeente in het uitvoeringsproces en welke maatregelen zijn daartegen genomen?
- De zorg voor integrale kwaliteit: vooral de uitvoering kan goed gebruik maken van bestaande kwaliteitszorgsystemen, zoals het INK-managementmodel.
- Ook bij uitvoering door externe partijen heeft de gemeente een verantwoordelijkheid voor de inrichting van het personeelsbeleid van de uitvoerende organisatie: de gemeente kan bijvoorbeeld als eis stellen dat dienstverlening plaats dient te vinden onder een CAO. Ook kan zij in het bestek voorwaarden stellen met het oog op specifieke doelgroepen.
- Meer algemeen heeft de gemeente een verantwoordelijkheid op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, vooral op het terrein van

duurzaamheid. Maatschappelijk verantwoord ondernemen houdt in dat de onderneming zijn ondernemerschap benut om bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken.<sup>76</sup> Hierover kunnen afspraken met de externe dienstverlener worden gemaakt.

Dit alles vereist een professionele regievoering op basis van duidelijke politieke uitgangspunten. Wij willen een verdergaande professionalisering van de regierol en een grotere politieke betrokkenheid van college en gemeenteraad bij de inrichting van de regie over de uitvoering. Gemeentebestuurders zullen dan meer aandacht schenken aan de organisatie van de uitvoering en zorgen voor een adequate invulling van de regierol. Vernieuwing en verbetering zijn daarbij onontbeerlijk.

#### 5.4. DE GEMEENTE IN 2015

De verhouding van de gemeente tot de omgeving zal sterk verschillen van nu. De gemeente zal straks veel afhankelijker worden van externe organisaties voor de realisatie van gemeentelijk beleid. Deze stakeholders voeren taken uit die vroeger tot het gemeentelijk domein behoorden en waarvoor gemeenten nog steeds beleidsverantwoordelijkheid hebben. Het gaat hier bijvoorbeeld om woningcorporaties, schoolbesturen, welzijnsinstellingen en vervoerbedrijven. De grote uitdaging voor gemeenten in de toekomst is om deze stakeholders te bewegen tot uitvoering van door gemeenten wenselijk geacht beleid zonder dat zij deze organisaties daartoe kan dwingen op grond van macht of positie. De relatie van de gemeente met de omgeving wordt dus steeds meer horizontaal. Het vraagt nieuwe instrumenten en vaardigheden om goed met deze relatie om te gaan. De gemeente is niet langer de baas, maar kan gezag opbouwen door te fungeren als spin in het maatschappelijk web en door kennis van wat burgers beweegt. Niet alle uitvoering gebeurt in deze horizontale relaties. Voor veel uitvoering blijft de gemeente rechtstreeks verantwoordelijk: óf als de uitvoering door de gemeente wordt gedaan óf als de uitvoering aan een externe partij is opgedragen en de gemeente de volledige regie heeft. Wij bepleiten meer bestuurlijke regie op deze uitvoering en een grotere betrokkenheid van de gemeenteraad. Hierdoor kan de regierol beter worden ingericht en meer kwaliteit krijgen. Dat kan ervoor zorgen dat de uitvoering daadwerkelijk volgens de politieke uitgangspunten van de gemeente plaatsvindt.

---

<sup>76</sup> Zie voor meer informatie over maatschappelijk verantwoord ondernemen bijvoorbeeld: Ronald Jeurissen: Bedrijfsethiek, een goede zaak, Assen, 2006. En ook: [www.mvonederland.nl](http://www.mvonederland.nl).

# 6. Gemeente als architect van innovatie

## 6.1. DE AMBITIEUZE GEMEENTE

De gemeente van 2015 zal een architect van innovatie zijn en een broedplaats van vernieuwing. Deze vernieuwing is nodig om de band tussen burger en gemeente te herstellen en een nieuwe inhoud te geven. De gemeente zal nieuwe wegen bewandelen om inhoud te geven aan haar taken en vorm te geven aan de dienstverlening aan de burger. Daarvoor is het nodig om toptalent aan te trekken en nieuwe vormen van samenwerking te vinden met externe partners, zoals leveranciers, andere overheden en maatschappelijke instellingen. Innovatie gebeurt buiten en niet in het gemeentehuis. Bestuurders, politici en ambtenaren gaan veel meer de straat op en de buurten in en zij gaan het maatschappelijke debat aan om deze vernieuwing te vinden. Gemeenten sturen daarom actief op vernieuwing en wisselen ervaringen en lessons learned uit.

## 6.2. DE NOODZAAK VAN GEMEENTELIJKE Vernieuwing

Vernieuwing gebeurt niet om de vernieuwing zelf. Het dient een doel: het vinden van een antwoord op de vele nieuwe maatschappelijke uitdagingen waarvoor gemeenten staan, op de andere relaties met maatschappelijke organisaties en andere overheden en vooral op de nieuwe, scherpere eisen die de burger aan de overheid stellen. De aan het begin van dit rapport beschreven maatschappelijke

trends vormen belangrijke uitdagingen die een vernieuwende aanpak vragen. Die nieuwe aanpak helpt gemeenten om een oplossing te vinden voor de problemen van morgen, die de burger bezighouden, in plaats van een oplossing voor de problemen van gisteren. Dat schept vertrouwen. Veel commissies en adviesraden hebben, de een nog welsprekender dan de ander, aangegeven hoezeer de overheid vastloopt, in de eigen netten verstrikt raakt, de band met de burger verliest en onvoldoende presteert. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateerde dat “het draagvlak voor overheidshandelen en het vertrouwen in de overheid minder stabiel en vanzelfsprekend zijn geworden en de overheid in niemandsland dreigt te geraken”.<sup>77</sup> Er is sprake van een spiraal die al jaren in een negatieve richting gaat. We moeten die spiraal ombuigen en dat kan alleen met nieuwe middelen en langs nieuwe wegen. Daarvoor is vernieuwing noodzakelijk.

Op deze plaats willen wij enkele voorbeelden geven van mogelijke vernieuwing. Het gaat om voorbeelden die in de komende discussies in breedte en diepte verder moeten worden uitgebreid. Gemeenten maken daarbij hun eigen keuzes.

Wij denken allereerst aan versterking van kwaliteit en van competenties om de vele uitdagingen van de pluriforme gemeente op te pakken en aan eisen van bestuurskracht tegemoet te komen. Dit is voor zowel bestuurders als raadsleden nodig om voldoende opgewassen te zijn tegen de toenemende complexiteit van de samenleving en de nieuwe verhoudingen tussen gemeenten. Voor de gemeenten is het de uitdaging om het enerzijds blijvend mogelijk te maken dat besturen van een gemeente een vorm van burgerbestuur is en om anderzijds het bestuur van een zodanige kwaliteit te laten zijn dat burgers en partners dit bestuur respecteren. Het omgaan met stakeholders vanuit de in het vorige hoofdstuk beschreven filosofie vereist nieuwe inzichten en vaardigheden. Aan het onderwerp van kwaliteit en competenties moeten gemeentebestuurders meer aandacht besteden. Het is lastig en complex, maar gemeentebestuurders zullen zichzelf regelmatig de vraag stellen in hoeverre hun vaardigheden en competenties versterking behoeven om het vertrouwen van burgers en maatschappelijke partners te blijven waarmaken.

Voor ambtenaren geldt dat kwaliteit en professionaliteit in onze ogen zouden moeten worden vergroot. Hiervoor denken wij niet alleen aan de mogelijkheid

---

<sup>77</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, op. cit., p. 27.

van verdere opleiding en training, maar ook aan een vorm van management development die een beter carrièreperspectief mogelijk maakt en kan zorgen voor doorstroming van talent in vooral kleinere gemeenten. We denken bijvoorbeeld aan de vorming van een Gemeentelijke Bestuursdienst. Deze bestuursdienst kan zich niet richten op kwaliteitsvergroting van de gemeentelijke ambtenaren en werving en selectie maar vooral op loopbaanontwikkeling en management development. Bij de vorming kan veel worden geleerd van de ervaringen van de algemene bestuursdienst voor de Rijksdienst (ABD).<sup>78</sup> De Gemeentelijke Bestuursdienst kan zich in het begin toelagen op managementfuncties en moeilijk te vervullen specialistische functies. In een volgende fase kan worden bezien in hoeverre deze dienst kan worden uitgebreid. Om de kwaliteit op peil te kunnen brengen en houden moeten gemeenten ook in staat zijn om die kwaliteit te kunnen bepalen. De gemeentelijke CAO biedt daarvoor nu weinig ruimte. Ook deze CAO kan veel beter aansluiten op de ingezette weg naar pluriformiteit en dus veel flexibeler van opzet zijn.

Daarnaast kan de gemeente zoeken naar mogelijkheden om besturen weer aantrekkelijk te maken voor burgers en om daarmee nieuwe categorieën raadsleden en bestuurders aan te trekken. We denken hierbij aan uiteenlopende vormen van contact tussen burgers en raadsleden, aan vergaderingen op tijdstippen die het mogelijk maken dat ook mensen met een zorgtaak in huis of gezin deel kunnen nemen en aan maatregelen die de maatschappelijke status van raadslid vergroten: het zal weer een eer zijn om raadslid te zijn. Wij denken hierbij ook aan intensieve bezoeken van raden of raadscommissies aan buurten of aan spreekuren op buurtniveau. Raadsleden kunnen ook veel meer gebruik maken van de digitale mogelijkheden van internet. Waar mogelijk zullen gemeenten de raadsleden hiertoe in staat stellen.

Ook vinden wij het belangrijk dat de banden tussen de gemeente en het lokale bedrijfsleven nauwer worden aangehaald. Dit kan op basis van een gezamenlijk belang: een gezonde lokale economie is gebaat bij goed opgeleide en betrokken arbeidskrachten en bij goed opgeleide en betrokken burgers. Gemeenten en

---

<sup>78</sup> Zie voor de Algemene Bestuursdienst: [www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl) en voor een journalistieke beschouwing over het functioneren hiervan: "Wat doe jij voor de maatschappij" in: Magazine M van NRC Handelsblad, 4 december 2004.

**Er moet per situatie  
steeds een oplossing  
worden gevonden  
voor de spanning  
tussen de voordelen  
van schaalvergroting  
en de voordelen van  
de kleine schaal.**

bedrijven kunnen vanuit gezamenlijk belang van elkaar leren en elkaar stimuleren. Het bedrijfsleven ziet kansen vaak eerder dan een gemeentebestuur. Vanuit die gedachte zijn bedrijven veel meer bereid om in de lokale economie te investeren dan gemeentebesturen veronderstellen. Het loont dus de moeite om deze banden aan te halen. In het verlengde hiervan zien wij voordeel in de komst van business improvement districts. Dit zijn samenwerkingsverbanden tussen lokale overheden en het bedrijfsleven om winkelcentra en bedrijventerreinen een kwaliteitsimpuls te geven.

Er zijn nog andere mogelijkheden om burgers in staat te stellen mee te doen aan het democratisch proces. Een mogelijkheid is het instellen van kwaliteitszetels in de gemeenteraad voor bepaalde groepen belanghebbenden of stakeholders. Wij denken bijvoorbeeld aan toekomstige bewoners als het gaat om grote uitbreidingsplannen. Ook kan een mogelijkheid zijn mensen in staat te stellen te kiezen voor de gemeente waar zij aan de raadsverkiezingen mee willen doen: de gemeente waar zij wonen of de gemeente waar zij werken en dus op een andere manier nauw bij betrokken zijn. Zeker deze laatste twee ideeën zijn nog niet uitgewerkt. Maar zij worden hier vermeld om aan te geven dat het ook op het gebied van de structuur van de gemeente de moeite loont om te blijven zoeken naar mogelijkheden van vernieuwing. Het helpt ook om gemeenten los te laten komen van het idee dat alleen de ingezetenen burgers van de gemeente zijn. Er zijn er veel meer!

Een ander terrein voor vernieuwing is de snelheid van besluitvorming. Veel procedures bij de overheid vragen te veel tijd en hebben tot gevolg dat maatschappelijke vraagstukken te laat kunnen worden aangepakt. Gemeenten kunnen veel meer initiatieven nemen om het probleem van de lange procedures aan te pakken. Zij kunnen om te beginnen zorgen dat zij zelf binnen de tijdsgrenzen blijven en daar ook daadwerkelijk op sturen. Een termijn geldt niet alleen voor de burger, maar juist en vooral ook voor de overheid. Laat de gemeente het goede voorbeeld geven!

### 6.3. BESLUITEN OVER BESTUURSSTRUCTUUR

De organisatie van het binnenlands bestuur staat al sinds mensenheugenis ter discussie. De voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderstreepte al in 1975 de noodzaak van beslissingen op korte termijn over aanpassing van de verhoudingen tussen de overheden: “Verder uitstel van deze

beslissing lijkt minder aanvaardbaar, omdat dit slechts kan leiden tot meer gemeenschappelijke regelingen, meer centralisatie en een ongebreidelde hoeveelheid verschillende gebiedsindelingen voor allerlei regionale diensten, adviesorganen, inspecties en dergelijke.” De gevraagde daadkracht is uitgebleven, maar de discussie bleef. Steeds weer worden wijzigingen overwogen in de relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten. De groei van de Europese gemeenschap en de problematiek van het middenbestuur versterken deze discussie.

Tegen die achtergrond is de omvang van de gemeente een onderwerp dat met grote regelmaat ter discussie staat. Op dit punt hebben achtereenvolgende kabinetten zeker daadkracht getoond. Midden jaren vijftig telde ons land nog bijna 1000 gemeenten. In 1974 waren dit er nog bijna 850. Vooral in de jaren daarna is het aantal gemeenten fors gedaald tot 458 nu. In discussies over de minimale omvang van gemeenten werd dertig jaar geleden nog een ondergrens van 10.000 inwoners gehanteerd. Voor het Rijk is deze grens inmiddels opgeschoven naar 20.000. Tegenwoordig wordt vaak gesteld dat alleen gemeenten met tenminste 30.000 inwoners in staat kunnen worden geacht om op een effectieve en doelmatige wijze een behoorlijk voorzieningenniveau te kunnen realiseren. Bestuurscultuur, omvang en kwaliteit van het ambtenarenapparaat en vormen van regionale samenwerking zijn bepalend voor de bestuurskracht van gemeenten. De omvang van de gemeente en daarmee ook budget en honorariumsmogelijkheden zijn hiervoor belangrijke elementen.<sup>79</sup> Bestuurskracht is de kern in de nieuwe benadering door de minister van Binnenlandse Zaken. Hij is van mening dat de toenemende complexiteit van de samenleving ertoe leidt dat een groter beroep op de bestuurskracht van de gemeenten zal worden gedaan. Hierdoor is volgens hem een nieuw debat over de van boven opgelegde bestuurlijke herindelingen noodzakelijk. Hij kijkt daarbij ook naar Denemarken waar binnenkort alleen nog maar grote gemeenten bestaan.<sup>80</sup>

De herindelingen van de afgelopen decennia hebben laten zien dat er nadelen zitten aan de vermindering van het aantal gemeenten. In kleine gemeenten is het bestuur vaak zichtbaarder voor de inwoners en is de afstand tussen bestuur en

<sup>79</sup> Zie hierover ook: Stuurgroep Krachtige Gemeenten (Stuurgroep – De Zeeuw): Gemeenten: meer dan lokaal bestuur, Den Haag, 2000.

<sup>80</sup> Discussienotitie “Maatwerk in het middenbestuur”, uitgave van het ministerie van BZK, mei 2006, p. 5.

burger kleiner. Uit de emotionele reacties van burgers op herindelingsplannen blijkt dat door de voorgenomen herindeling vormen van lokale samenhang en identiteit in de waagschaal worden gelegd. Kleine gemeenten kunnen ook goed voor hun burgers zorgen. Zo kunnen zij samenwerkingsverbanden met andere gemeenten aangaan of bepaalde vormen van dienstverlening uitbesteden aan particuliere aanbieders. Toepassing van ICT biedt hierbij mogelijkheden om kleine eenheden de gezamenlijke kracht van een grote eenheid te geven. Groter hoeft niet altijd te betekenen slagvaardiger.

Het vraagstuk van de ideale maat van de gemeenten vraagt een gedifferentieerde aanpak. Er moet per situatie steeds een oplossing worden gevonden voor de spanning tussen de voordelen van schaalvergroting en de voordelen van de kleine schaal. De druk tot schaalvergroting zal blijven bestaan. De Wet op de maatschappelijke ondersteuning is een voorbeeld van deze druk. Deze wet geeft gemeenten nieuwe mogelijkheden, maar de meeste gemeenten kunnen alleen gebruik maken van deze mogelijkheden door samen te werken met andere gemeenten of door bevoegdheden over te dragen aan samenwerkingsverbanden. De spanning zal daarom steeds groter worden en daarbij mag uit een oogpunt van lokale democratie niet altijd de kracht van het doelmatigheidsargument winnen. Een te enge benadering van de begrippen efficiency en doelmatigheid zou leiden tot een land dat alleen nog maar grote gemeenten kent.

Met de Stuurgroep Krachtige Gemeenten zijn wij het eens dat ook ten aanzien van de omvang recht kan worden gedaan aan de pluriformiteit in het openbaar bestuur en dat daarom maatwerk is vereist.<sup>81</sup> Wij kiezen op dit punt daarom voor de volgende benadering: helder is dat te kleine gemeenten vaak te weinig bestuurskracht hebben, zo is in de loop van de jaren uit diverse onderzoeken gebleken. Ook kan worden geconstateerd dat de minimale ondergrens voor gemeenten vanuit het oogpunt van bestuurskracht en doelmatigheid een opwaartse trend vertoont. Bij de omvang van gemeenten gaat het echter niet alleen om doelmatigheid en bestuurskracht. Belangrijk zijn ook de lokale herkenbaarheid van gemeenschappen, de toenemende noodzakelijke aandacht voor buurten en wijken en de verantwoordelijkheid van de gemeente op het gebied van social capital en civil society. Deze verantwoordelijkheid kan vooral worden waargemaakt op wijk- en buurtniveau. Wij zijn ons zeer bewust van de bestaande maatschappelijke afkeer van gedwongen gemeentelijke herindelingen en de grote daaraan verbonden maatschappelijke kosten.

Gemeenten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de wijze van inrichting van hun bestuur en voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Als zij dit door slimme vormen van onderlinge samenwerking, uitbesteding van taken en toepassing van nieuwe technologie op een voor hun inwoners bevredigende manier kunnen doen, is er geen reden voor de wetgever om deze gemeenten te dwingen tot herindeling. Voorop staat dat gemeenten in staat zijn om een doeltreffende en doelmatige oplossing te vinden voor de maatschappelijke problemen van de gemeente en voor een passende schaal.

Er zijn echter ook kleine gemeenten die hun verantwoordelijkheid onvoldoende serieus nemen, te veel zelf proberen te doen of de regionale samenwerking frustreren. Hier geldt dat de zwakste schakel de kracht van de keten bepaalt. In een dergelijke situatie moeten dus maatregelen worden genomen. Het kan zijn dat burgers niet tevreden zijn over de gekozen oplossingen en het gemeentebestuur hiervoor afstraffen tijdens gemeenteraadsverkiezingen of een referendum. Als gemeentebesturen zelf tekort blijven schieten, is opgelegde herindeling een reële optie. Wij doen een oproep aan de kleine gemeenten om het onderwerp van de bestuurskracht serieus te nemen en daarvoor samen met andere gemeenten oplossingen te vinden. Zij zijn dit aan de burgers verplicht. En die staan immers centraal.

De omvang van de gemeenten heeft ook te maken met het probleem van het middenbestuur. Tussen Rijk en gemeenten is in de loop der jaren naast de provincies een grote hoeveelheid regionale besturen van allerlei snit ontstaan, soms als vormen van verlengd lokaal bestuur, soms als bij wet ingestelde besturen zoals de politieregio's. Er is een woud aan besturen gegroeid, dat veel invloed heeft op het bestuurlijk werk van de gemeenten. Grote bestuurlijke drukte leidt tot verstopping, een overdaad aan bestuursorganen die zich met een en hetzelfde onderwerp bezighouden en vooral tot een groot gebrek aan bestuurlijke daadkracht, waardoor problemen niet tijdig of niet goed worden opgelost. Maatschappelijke stagnatie en economische achteruitgang zijn hiervan het gevolg. De bestuurlijke lappendeken is zo groot geworden dat doelmatig besturen niet meer mogelijk is. Er is sprake van een bestuursinfarct en gemeenten en haar inwoners zijn hiervan het slachtoffer. Een bestuurlijke vereenvoudiging is

---

<sup>81</sup> Stuurgroep Krachtige gemeenten, op. cit., p. 14.



dringend noodzakelijk. De burgemeesters van de vier grote steden en de commissarissen van de koningin van de Randstadprovincies (“De Holland Acht”) hebben daarvoor ook gepleit. Snelle besluitvorming is nodig. De minister van Binnenlandse Zaken heeft met het oog daarop een Comité van Wijzen<sup>82</sup> in het leven geroepen.

Voor de gewenste vereenvoudiging van de bestuurlijke organisatie willen wij aansluiting zoeken bij een aantal actuele ontwikkelingen ten aanzien van provincies. Gemeenten hebben veel met provincies te maken en signaleren daarbij twee ontwikkelingen: provincies betonen in hun toezichhoudende taak niet altijd de distantie die van een prudent toezichthouder verwacht mag worden en zij bemoeien zich teveel met de beleidskeuzes van gemeenten. Provincies werken vaak uniformerend en staan daarmee de pluriformiteit van de gemeenten in de weg. Gemeenten ervaren de provincies vaak als een hindernis, die gewenste ontwikkelingen bemoeilijkt en dingen dubbel doet. In dit verband kan gedacht worden aan het ontstaan van provinciaal grote stedenbeleid of provinciaal sociaal beleid. Allemaal erg nuttig, maar ook erg dubbelop. Aan de al jaren bestaande kritiek dat provincies vooral naar binnen gerichte bureaucratieën zijn, hebben de provincies zich niet kunnen onttrekken. Er heerst een beeld van stagnatie en machteloosheid.<sup>83</sup>

Wij pleiten voor een vereenvoudiging van het takenpakket van de provincies en voor de invoering van een gesloten huishouding. Dat houdt in dat provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de opgedragen, wettelijke taken. Uitgangspunt daarbij is dat provincies geen taken verrichten die ook al worden uitgevoerd door het Rijk of de gemeenten. Als belangrijkste taken voor de provincie zien wij: planning op de gebieden ruimtelijke ordening, infrastructuur en economische ontwikkeling, herinrichting van het landelijk gebied, milieu, water en goed omschreven toezicht op gemeenten en bovengemeentelijke samenwerkingsarrangementen. Met een op deze wijze beperkt takenpakket kan het aantal provincies aanzienlijk worden teruggebracht. De financiering zal op dit nieuwe takenpakket worden afgestemd. Wanneer de provincies op grotere afstand staan van de gemeenten zullen zij het toezicht op de gemeenten pruderter kunnen inrichten: “Het huidige stelsel van toezicht vormt een verbrokkeld geheel waarbij het toezicht zich ook dreigt te vervreemden van het doel c.q. het maatschappelijk effect.

<sup>82</sup> Discussienotitie “Maatwerk in het middenbestuur”, op. cit., p. 9.

<sup>83</sup> Commissie Regionaal Bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed), p. 58.



Dat maatschappelijk effect of anders gezegd, de feitelijke maatschappelijke doorwerking dient het doel te zijn van het toezicht.”<sup>84</sup> De door ons voorgestelde verkleining van het aantal provincies kan daaraan mogelijk bijdragen.

Tegen deze achtergrond heeft de commissie zich ook gebogen over de positie van de regionale besturen. Regio's zijn in onze ogen vormen van verlengd lokaal bestuur. Het gaat hier immers om taken die naar hun aard lokaal zijn en in onderlinge samenwerking tussen lokale besturen worden aangepakt. Het zijn vaak taken die vroeger door gemeenten zelf werden uitgevoerd en die door maatschappelijke, economische of technische ontwikkelingen op bovenlokaal niveau worden uitgevoerd. Vaak hebben deze taken ook nu nog een lokale pendant. Taken op het gebied van de veiligheid zoals brandweer en van de gezondheidszorg zijn hiervan goede voorbeelden. Door de ontstaansgeschiedenis van de vaak functionele gewestelijke besturen is een wildgroei ontstaan van uiteenlopende regionale besturen met van elkaar afwijkende grenzen. Er wordt dan samenhang gezocht waar die niet is en bestuurlijke problemen worden niet opgelost of eindigen met een oplossing die aan kiezers moeilijk valt uit te leggen, zoals het veiligheidsbeleid rond Schiphol.

Wij denken dat de omvang van de regio zou moeten zijn afgeleid van de schaal van de problemen. Dat leidt naar onze mening tot een gedifferentieerde aanpak afhankelijk van het deel van het land. Voor de Randstad is een andere aanpak mogelijk dan voor landelijke regio's. Op dit punt onderschrijven wij de gedachte-lijn van de minister van BZK.<sup>85</sup> Dat betekent dat voor deze pluriformiteit de wens van de gemeenten in het betrokken gebied van groot belang is. Zij kunnen vanuit hun verantwoordelijkheid en kennis van de regionale problematiek vorm geven aan de samenwerking die nodig is voor de oplossing van deze problematiek.

Resteert het probleem van de bestuurlijke drukte. Tussen Rijk en gemeenten is een overdaad aan besturen, functioneel of territoriaal. Deze overdaad belemmert vlotte besluitvorming over dringende problemen en kan aanzienlijk worden teruggebracht. Gemeenten hebben het meeste last van de bestuurlijke drukte. Samen met andere gemeenten kunnen zij regionaal initiatieven nemen om daar iets aan te doen. Bij een goede aanpak leidt dit tot snellere successen dan bij het wachten op een allesomvattende aanpak van het Rijk. Daadkracht, inventiviteit en de bereidheid tot samenwerking zijn de sleutelwoorden.

#### 6.4. TAAKVERDELING TUSSEN OVERHEDEN

De steeds complexer wordende samenleving heeft een slagvaardige en flexibele overheid nodig. Vooral op het niveau waar de burgers zich betrokken voelen bij hun directe woon- en werkomgeving zien wij nieuwe mogelijkheden en kansen om die slagvaardigheid vorm te geven. Hier liggen de mogelijkheden om de samenleving vanuit de verantwoordelijkheid van de burgers zelf op te bouwen. De gemeenten willen daarvoor ook in de structuur de mogelijkheden krijgen. Daarbij speelt de taakverdeling tussen de verschillende overheden een rol.

Steeds weer doemt de vraag op of de overheidstaken goed over de verschillende overheidslagen zijn verdeeld. Omdat de schaal van de voorzieningen wisselt door technologische vernieuwing en door maatschappelijke ontwikkelingen zal er altijd discussie blijven bestaan over de beste taakverdeling tussen de verschillende overheden. Een goed voorbeeld is te vinden op het gebied van de openbare orde. Hoewel overeenstemming bestaat over het feit dat landelijk wordt besloten over de vraag wat strafbaar is en wat niet, komt er steeds meer besef dat lokaal beslist kan worden over overlast in de openbare ruimte. Zo ontstaan voor gemeenten meer mogelijkheden voor het toepassen van bestuurlijke boetes.<sup>86</sup>

Daar staat tegenover dat gemeenten steeds minder vrijheid hebben om taken naar eigen inzicht in te richten. Het Rijk normeert, legt kwaliteitseisen op en de eisen ten aanzien van controle en verantwoording worden keer op keer aangescherpt. Er heerst in Den Haag in algemene zin een gebrek aan vertrouwen in de mogelijkheden en spankracht van de lokale democratie. Juist vertrouwen kan de bestaande vitaliteit en kracht van het lokaal bestuur versterken. Het klimaat is op dit moment niet geschikt voor een nieuwe discussie over de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten in algemene zin. Daarvoor zal eerst het wederzijdse vertrouwen verder moeten groeien. Wij hebben daarom een voorkeur voor een drietrapsraket voor herstel van het vertrouwen tussen Rijk en gemeenten, waarbij een eventuele herverdeling van taken tussen de verschillende overheden het sluitstuk is.

<sup>84</sup> Bestuurlijke Commissie Alders: Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan een nieuw zicht op overheden, uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag, 2005, p. 6.

<sup>85</sup> Discussienotitie "Maatwerk in het middenbestuur", op. cit.

<sup>86</sup> Kamerstukken 2005-2006, 30101, Wet bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte en 30098, Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.

De eerste trap van de raket houdt in dat het Rijk vertrouwen uitspreekt in de gemeente en haar autonome positie erkent. Uitgangspunt is dat het inherent aan autonomie is dat er lokale en regionale verschillen zijn. Daarom hebben wij eerder in dit rapport het gemeentelijk recht op ongelijkheid benadrukt. In het verlengde van autonomie ligt medebewind. Als het Rijk taken opdraagt aan gemeenten, mag worden verwacht dat het Rijk het vertrouwen heeft dat de medeoverheden deze taken op een goede manier uitvoeren en daarover op een geëigende wijze verantwoording afleggen aan de eigen democratische organen, i.c. de gemeenteraad. Beide elementen verdienen een grondwettelijke verankering.

De tweede trap van de raket behelst een algehele herziening van de Gemeentewet. Deze wet biedt op dit moment onvoldoende bescherming van de gemeentelijke autonomie. Zij bepaalt<sup>87</sup> nu dat de minister van Binnenlandse Zaken de beleidsvrijheid van de gemeenten bevordert. Ook staat in de wet dat getoetst moet worden of onderwerpen van zorg op doelmatige en doeltreffende wijze door gemeenten kunnen worden behartigd. In de praktijk is gebleken dat deze vage bepalingen onvoldoende bescherming bieden. Vooral op de punten sturing, verantwoording en toezicht ontbreken de waarborgen. Juist op deze terreinen wordt de autonomie aangetast. Ook los daarvan is het tijd voor een grondige vernieuwing van de Gemeentewet. Deze wet is onvoldoende toegesneden op de hedendaagse taakuitvoering door de gemeente en op de door ons voorgestelde pluriformiteit tussen gemeenten. Als voorbeeld kan worden gewezen op de instelling van gemeentelijke rekenkamers. De huidige bepalingen<sup>88</sup> zijn veel te rigide en gedetailleerd. Hier geeft de Gemeentewet geen kansen, maar legt het de gemeenten juist aan banden. Een nieuwe Gemeentewet geeft de gemeenteraden zelf de gelegenheid om lokaal bestuur een eigentijdse vorm en inhoud te geven. De gemeenteraad kan meer daadwerkelijk hoofd van de gemeente zijn als hij ook zelf belangrijke beslissingen mag nemen.

Vervolgens kan opnieuw worden bezien of de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten kan worden verbeterd. Dit is de derde trap van de drietrapsraket. De discussie is dan in ieder geval ingebed in helderheid over het wezen van de gemeentelijke autonomie en binnen de kaders van de bescherming door Grondwet en Gemeentewet. Om die reden plaatsen wij deze derde trap aan het eind van de ontwikkeling. Waar mogelijk kan al eerder worden begonnen, maar de afronding kan pas plaatsvinden als de eerste twee trappen van de raket zijn voltooid. Bij deze

derde trap zal goed worden gekeken naar de beleidsonderwerpen die door de drie overheidslagen in gezamenlijkheid worden aangepakt, zoals vervoer. De burger moet weten wie waarvoor verantwoordelijk is.

De bestuurlijke praktijk laat zich niet dwingen door een langdurig wetgevingsproces. Zeker aanpassing van de Grondwet zal vele jaren in beslag nemen. Ondertussen zal in de praktijk vaak de vraag aan de orde komen hoe een overheidstaak moet worden uitgevoerd en welke rol de gemeenten kunnen spelen. De vraag of gemeenten bereid zijn nieuwe taken op zich te nemen zal worden beantwoord aan de hand van de hierboven beschreven gedachtelijn. Autonome taakuitvoering staat dus voorop – als taakuitoefening op het lokale niveau op basis van overwegingen van democratie, effectiviteit en doelmatigheid geboden is. Als gemeenten worden geroepen taken in medebewind uit te oefenen, zal allereerst duidelijk moeten zijn of en in welke mate gemeenten bij de taakuitvoering eigen keuzes kunnen maken en dus waarde kunnen toevoegen. Als dat niet het geval is, kan het Rijk beter zelf zorg dragen voor de taakuitoefening. Vervolgens zal moeten worden nagegaan of de inrichting van de taakuitoefening vrij is van bureaucratie, dat wil zeggen gevrijwaard is van overbodig toezicht of gedetailleerde verantwoording. Een belangrijk ijkpunt tot slot is of de gemeenten ook in financieel opzicht in staat worden gesteld om de nieuwe taak uit te voeren. Toevoeging van extra middelen aan de algemene uitkering verdient verre de voorkeur. Dat brengt ons op het onderwerp van de gemeentelijke financiën.

## 6.5. GEMEENTELIJKE FINANCIËN

Een van de voorwaarden voor autonomie van de gemeenten is autonomie op financieel gebied. Dat betekent dat de gemeenten eigen inkomsten moeten kunnen verwerven en zelf moeten kunnen beslissen over de wijze waarop zij hun geld besteden.

Op dit moment bedraagt de algemene uitkering ongeveer 38 procent van de totale inkomsten en de specifieke uitkeringen ongeveer 49 procent. Kenmerk van de specifieke uitkeringen is dat zij zijn bestemd voor een specifiek doel en dus niet vrij kunnen worden besteed. Deze uitkeringen zijn gebonden aan voorwaarden en uitvoeringsregels, waardoor voor de gemeenten een zware administratieve

<sup>87</sup> In de artikelen 116 en 117.

<sup>88</sup> In de artikelen 182 e.v.

verantwoordingslast is ontstaan. Op advies van de Commissie-Brinkman heeft het kabinet besloten om de bestaande 155 specifieke uitkeringen terug te brengen tot 34 nieuwe en door de commissie benoemde uitkeringen.<sup>89</sup>

Gemeenten hebben een ruime mogelijkheid nodig om eigen belastingen te heffen. Een eigen belastingbeleid en het debat over het gebruik van de opbrengsten daarvan vergroten de betrokkenheid van de burger bij het bestuur. Zij stimuleren gemeenten ook om beter verantwoording af te leggen over het belastingbeleid en over de wijze waarop de opbrengsten van deze belastingen worden besteed. De lokale democratie is gediend met een groter eigen belastinggebied. Het is tegen deze achtergrond weinig verrassend dat wij de inperking van de Onroerende Zaak Belasting betreuren. Een aanzienlijke uitbreiding van het eigen belastinggebied is noodzakelijk. Zelfs een verdubbeling van het bestaande belastinggebied tot 14 procent houdt Nederland nog steeds in de onderste Europese regionen en is alleen daarom al onvoldoende.

Uitbreiding van het lokale belastinggebied is dus niet de vraag. Wel is de vraag hoe deze uitbreiding kan worden gerealiseerd en veiliggesteld voor de toekomst. Voor de noodzakelijke verruiming van het gemeentelijk belastinggebied hanteren wij een paar uitgangspunten. In de eerste plaats zal verruiming niet mogen leiden tot lastenverzwaring voor burgers en bedrijven. Voor hen zal deze operatie budgettair neutraal moeten verlopen. Met andere woorden: te overwegen is om verruiming van het gemeentelijke belastinggebied gepaard te laten gaan met verlaging van de rijksbelastingen.

De verhouding tussen de verschillende inkomstenbronnen van de gemeente moet zodanig zijn, dat de financiële autonomie ook op lange termijn wordt gewaarborgd. Wij zien een mogelijke waarborg in een zodanige verruiming van de eigen inkomsten van de gemeenten, dat deze ongeveer een derde van de totale inkomsten bedragen. Daarnaast zou als vuistregel moeten gelden dat de algemene uitkering te allen tijde ruimschoots groter is dan het totaal van de specifieke uitkeringen. Dergelijke vuistregels houden de druk op de omvang van de specifieke uitkeringen en zijn daarnaast de basis voor een aanzienlijke toename van het eigen belastinggebied.

Resteert de vraag op welke wijze het gemeentelijk belastinggebied kan worden uitgebreid. Voor ons is van belang dat nieuwe belastingen zowel van toepassing zijn op de inwoners van de gemeenten als op de in de gemeente gevestigde

bedrijven. Het systeem dient eenvoudig en inzichtelijk te zijn en voldoende basis te bieden voor politieke discussie en besluitvorming. Nieuwe gemeentelijke belastingen zullen worden getoetst aan de mogelijkheid om de pluriformiteit van de gemeenten te verdiepen.

#### 6.6. DE GEMEENTE IN 2015

Een van de belangrijkste maatschappelijke trends die wij eerder hebben geschetst is de trend van ingrijpende en snelle maatschappelijke verandering. Dat brengt nieuwe maatschappelijke problemen met zich mee waar burgers mee zullen worstelen en waarbij zij zich voor een oplossing vaak zullen wenden tot de overheid die het dichtst bij hen staat. Dat legt een zware druk op de gemeenten. Gemeenten zoeken daarom continu naar mogelijkheden om oplossingen gereed te hebben voor de maatschappelijke problemen op het moment dat deze zich voordoen. Gemeenten zijn veel meer bezig met de oplossingen voor de problemen van morgen dan met de problemen van gisteren. Innovatie en vernieuwing staan bovenaan de gemeentelijke agenda om de gemeente in staat te stellen de oplossingen te hebben op het moment dat het nodig is.

Daarom is het ook nodig dat gemeenten werken aan versterking van de kwaliteit en van de competenties van zowel bestuurders als ambtenaren. Wij vinden dat dit vraagstuk veel meer bestuurlijke aandacht verdient. Met het oog op de vergroting van de kwaliteit van de gemeenteambtenaren vinden wij de oprichting van een Gemeentelijke Bestuursdienst gewenst. Eerste taken daarvan zijn loopbaanontwikkeling en management development. In het verlengde daarvan zou de gemeentelijke CAO ook meer ruimte kunnen bieden voor pluriformiteit en kwaliteitsverbetering.

In het verlengde van het bovenstaande hebben wij enkele opmerkingen gemaakt over de structuur van het binnenlands bestuur en over de mate waarin deze structuur de pluriformiteit van de gemeenten mogelijk maakt. Daarbij zijn wij allereerst ingegaan op de omvang van de gemeente. De juiste gemeentelijke schaal is een balans tussen bestuurskracht en doelmatigheid aan de ene kant en herkenbaarheid en de lokale gemeenschap aan de andere kant. In eerste instantie

---

<sup>89</sup> Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (Commissie Brinkman): Anders gestuurd, beter gestuurd, eindrapport, Den Haag, 2004.

is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om voor de eigen situatie deze balans te vinden. Kleine gemeenten dienen het onderwerp van de bestuurskracht serieus te nemen en daarvoor samen met andere gemeenten oplossingen te vinden. Als gemeentebesturen daarin tekort schieten blijft gedwongen gemeentelijke herindeling een optie.

Provincies staan de pluriformiteit van gemeenten vaak in de weg. Als toezicht-houder houden zij vaak niet voldoende afstand en bemoeien ze zich te vaak met beleidskeuzes van gemeenten. Wij bepleiten een vereenvoudiging van het gemeentelijk takenpakket en terugdringing van het aantal provincies. Daarmee is de problematiek van het middenbestuur nog niet opgelost. Die problematiek wordt gekenmerkt door grote bestuurlijke drukte. Daar hebben vooral de gemeenten last van. Het is niet alleen het Rijk dat wat kan doen aan het verminderen van bestuurlijke drukte. Ook gemeenten kunnen initiatieven nemen om het verlengd lokaal bestuur beter aan te laten sluiten op hun behoefte.

Voor een nieuwe discussie over de taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen is allereerst herstel van het onderling vertrouwen nodig. Dit kan worden hersteld tijdens het wetgevingsproces dat nodig is om de Grondwet aan te passen en een nieuwe Gemeentewet in te voeren. Daardoor wordt de discussie ingebed in helderheid over de gemeentelijke autonomie en het recht van de gemeenten op ongelijksortigheid.

Tussen de verschillende inkomstenbronnen van de gemeente bestaat een wanverhouding. De geringe mate waarin gemeenten nu kunnen beslissen over eigen belastingen en over de wijze waarop zij hun budget verdelen perkt de autonomie in. Een aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is dringend nodig.

## 7. Gemeenten en VNG

### 7.1. DE AMBITIEUZE VNG

De door de commissie gevoerde overwegingen hebben ook gevolgen voor de VNG. Net zozeer als er bij de gemeenten ingrijpende bestuurlijke discussies en aanpassingen nodig zijn, zozeer zijn zij ook bij de VNG nodig. In dit rapport verlegt de commissie op een aantal belangrijke fronten de horizon voor de gemeenten: het daadwerkelijk centraal stellen van de burger, meer opereren op basis van eigen kracht en eigen politieke ambitie, streven naar grondwettelijke bescherming van de positie van de gemeenten, het in de wet vastleggen van een recht op ongelijkheid voor gemeenten, inspelen op horizontalisering van bestuur en consequent zoeken naar mogelijkheden van verbetering en vernieuwing. Tegen deze achtergrond zal ook de VNG naar onze mening haar horizon moeten verleggen.

Belangrijkste punt daarbij is dat de VNG altijd op de bres staat en heeft gestaan voor de gemeenten, alle gemeenten. De gemeente bestaat niet volgens ons en dat zal veel meer de basishouding voor de VNG moeten zijn. Niet de gemeenschappelijke noemer zal het uitgangspunt zijn, maar de verscheidenheid, de pluriformiteit en de ruimte voor eigen invulling en maatwerk. Dit zijn natuurlijk begrippen die de VNG bekend zijn, maar ze staan nog niet zo centraal als voor de eigen

# De VNG als broedplaats van innovatie.

positie van elke gemeente afzonderlijk wenselijk is. Wij zouden willen dat de VNG krachtiger opkomt voor het recht om ongelijksoortig te zijn. Dat vraagt aanpassing en vernieuwing. Als vereniging van gemeenten is de VNG gewend het accent te leggen op wat gemeenten bindt en wat hen gelijk maakt. Vandaar de aandacht voor benchmarks en de modelverordeningen en de lobby naar kabinet en parlement namens alle gemeenten. In de toekomst zal de vereniging veel meer opkomen voor de verschillen tussen gemeenten en voor het recht van individuele gemeenten om af te wijken van de middelmaat: afwijking is de norm in plaats van het streven naar de middelmaat.

Ons advies leidt er toe dat er twee samenhangende onderwerpen prominent op de agenda voor de lobby van de VNG zullen staan: grondwettelijke verankering van de autonome positie van de gemeenten en het recht van gemeenten om ongelijk te zijn. Deze pluriformiteit dient ook tot uitdrukking te komen in een nieuwe Gemeentewet. Zicht op realisatie van deze punten zou in de komende kabinetsformatie moeten worden verzekerd.

De VNG heeft op korte termijn de mogelijkheid om gemeenten te ondersteunen bij de vernieuwing die nu in gang wordt gezet. Pluriformiteit, horizontalisering, vernieuwing van de regie op de uitvoering door onder meer shared service centra zijn vernieuwingen voor gemeenten waarbij ondersteuning meer dan wenselijk is. Gemeenten willen hun eigen politieke afwegingen en keuzes maken, maar het is niet nodig dat zij allemaal het wiel uitvinden. De VNG kan helpen door te zoeken naar nieuwe instrumenten en hulpmiddelen op de genoemde terreinen. Zij kan deze instrumenten vertalen naar gemeenten en aan hen ter beschikking stellen. Zo kan de VNG de innovatie bij de gemeenten ondersteunen: de VNG als broedplaats van innovatie.<sup>90</sup>

In het verlengde hiervan zien wij ook mogelijkheden voor het samengaan van VNG en Interprovinciaal Overleg (IPO) met de Unie van Waterschappen in één organisatie die de belangen van het decentrale bestuur in ons land behartigt en als service center voor deze overheden optreedt. Deze nieuwe organisatie kan ook de belangenbehartiger zijn voor de regionale bestuursorganen.

---

<sup>90</sup> Wellicht is het een mogelijkheid om de bestaande BZK-Commissie Innovatie Openbaar Bestuur, In-Axis, om te bouwen tot een commissie die daadwerkelijk voor het hele openbaar bestuur werkzaam is.

## 7.2. DE EERSTE AANZETTEN

De adviezen van onze commissie leiden tot acties op twee fronten: binnen de gemeenten en op rijksniveau. Voor dat laatste zal de VNG de aanzetten geven. Voor het eerste zijn de maanden na verschijning van dit advies van belang. Ons rapport zal aan alle gemeenteraden en colleges worden aangeboden. Dat geeft gemeenten de kans om te starten met de politieke discussie waarvoor wij op een aantal punten de voorzet hebben gegeven. Gemeenten worden gevraagd keuzes te maken over de mate waarin zij willen differentiëren, de wijze waarop zij de burger centraal willen stellen, om willen gaan met horizontalisering en over de mate waarin zij de regie over de uitvoering bij de tijd willen houden. De belangrijkste uitdaging voor gemeenten is om vorm te geven aan de pluriformiteit. Over deze vraagstukken zal in alle gemeenteraden discussie plaats kunnen vinden. Deze discussie biedt alle gemeenten de kans om hun agenda voor de toekomstige ontwikkeling van het eigen lokaal bestuur op te stellen. Wij hebben in ons rapport de bouwstenen opgenomen op grond waarvan gemeenten de toekomst van hun eigen lokale bestuur vorm kunnen geven.

## 7.3. DE VNG IN 2015

De VNG kan meer doen om de pluriformiteit van de gemeenten te ondersteunen. Zij kan krachtiger opkomen voor de verschillen tussen de gemeenten en voor het recht van individuele gemeenten om af te wijken van de middelmaat. Afwijking is de norm in plaats van het streven naar de middelmaat.

Wij zien mogelijkheden voor het opgaan van VNG, IPO en de Unie van Waterschappen in een nieuwe organisatie die de belangen behartigt van alle decentrale overheden. Deze nieuwe organisatie kan de decentrale overheid in ons land ondersteunen bij het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor horizontalisering, pluriformiteit en nieuwe vormen van regie op de uitvoering.



# Bijlage I

## Samenstelling Commissie Toekomst Lokaal Bestuur

**drs. Th.J.E.M. Bovens (Theo)**  
voorzitter College van Bestuur van  
de Open Universiteit Nederland,  
oud-wethouder van Maastricht,  
voorzitter van de commissie

**dr. A.G. Schouw (Gerard)**  
directeur Kenniscentrum Grote Steden,  
lid van de Eerste Kamer, vice-voorzitter  
van de commissie

**mr. drs. B.J. Bruins (Bruno)**  
oud-wethouder van Den Haag

**dr. P.F.G. Depla (Paul)**  
wethouder van Nijmegen

**mr. S. Harchaoui (Sadik)**  
voorzitter Raad van bestuur van FORUM

**mw. drs. J.A.M. Hilgersom (José)**  
directeur-generaal Arbeidsomstandig-  
heden en Sociale Verzekeringen van  
het ministerie van SZW

**drs. W.A. Lenting (Walther)**  
oud-wethouder van Utrecht

**mr. H.M. Meijdam (Henry)**  
voorzitter VROM-Raad

**dr. K. Putters (Kim)**  
Universitair docent Bestuurskunde,  
Tilburgse School voor Politiek en  
Bestuur (Universiteit van Tilburg),  
lid van de Eerste Kamer

**S. Samhoud (Salem)**  
oprichter en mede-eigenaar  
adviesbureau & Samhoud

**prof. dr. M.J.W. van Twist (Mark)**  
directeur Berenschot Procesmanage-  
ment, decaan Nederlandse School  
voor Openbaar Bestuur (NSOB)

**mw. drs. S. van Veldhoven-  
van der Meer (Stientje)**  
eerste ambassadesecretaris  
Permanente Vertegenwoordiging  
van Nederland bij de EU

**M.L. Verheijen (Mark)**  
wethouder van Venlo,  
lid Provinciale Staten Limburg

**drs. C.J.G.M. de Vet (Kees Jan)**  
burgemeester van Leusden

**mw. drs. J.C.W. Vlug (Hannie)**  
directeur Bestuursondersteuning en  
Advies van het ministerie van OCW

**mr. W.C.T.F. de Zeeuw (Friso)**  
directeur Nieuwe Markten Bouwfonds  
MAB Ontwikkeling BV

**mw. K.R. Veldhuijzen (Kirsten)**  
senior beleidsmedewerker VNG,  
secretaris van de commissie

**drs. A.A.M. Horrevorts (Ton)**  
directeur HMSmanagement  
(Den Haag),  
rapporteur van de commissie

# Bijlage II

## Literatuuroverzicht

### A. OVERZICHT VAN GEBRUIKTE LITERATUUR

- Advies.overheid.nl: *Overheid.nl Monitor 2005, prestaties van de e-overheid gemeten*, Den Haag, 2006.
- H.D. Albeda en F.A.W.M. van der Meijden: *Kleine stapjes vooruit, Onderzoek kwaliteit burgerjaarverslagen 100 grootste gemeenten 2004*, uitgave stichting Rekenschap, Amsterdam 2005.
- Algemene Rekenkamer, *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*, Kamerstukken 2005-2006, 30498, nrs 1-2
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls *Dualisme en Lokale Democratie: Culturen rond besturen, bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, 2006.
- *Belevingsmonitor Zomer 2005*, uitgave van de Voorlichtingsraad, Den Haag, januari 2006.
- Bestuurlijke Commissie Alders: *Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan een nieuw zicht op overheden*, uitgave van het ministerie van BZK, Den Haag, 2005.
- *Code Interbestuurlijke verhoudingen*, bestuursakkoord tussen de minister van BZK, het IPO en de VNG, Den Haag, 2005.
- Commissie Gemeentelijke Dienstverlening: *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten*, Den Haag, uitgave van de VNG, 2005.
- Commissie Regionaal Bestuur in Nederland (Commissie-Geelhoed): *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in Nederland in de 21ste eeuw*, uitgave van het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 2002.
- Commissie Relatie Burger - Overheid (Commissie – Van den Berg): *Stadsbestuur dichtbij huis, een werkende democratie voor Rotterdam*, Rotterdam, maart 2006.
- prof. dr. P. Dekker: *De oplossing van de civil society*, (inaugurale rede), Tilburg, 2002.
- Consumentenbond: *Burgers over gemeentelijke dienstverlening*, Den Haag, 2003.
- J.W. van der Dussen: *De financiële verhouding*, Den Haag, 1990.
- Prof. dr. F. Fleurke, Commissie Autonomie van de VNG: *Brief van de gemeente aan het Rijk, Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeente*, Den Haag, 2004.
- Richard Florida: *The rise of the creative class, And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, 2002.
- Richard Florida, *Cities and the creative class*, New York, 2005.
- Francis Fukuyama: *Trust, the social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York 1995.
- Gemengde commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie - De Grave): *Je gaat erover of niet*, Den Haag, juni 2005.
- Paul Harmon: *Business Process Change, a manager's guide to improving, redesigning and automating processes*, San Francisco 2003.
- Holland Acht: *Manifest van de commissarissen van de vier randstadprovincies en de burgemeesters van de vier grote steden over de modernisering van de Randstad, gericht tot regering en parlement*, Den Haag, oktober 2005.
- Ronald Jeurissen: *Bedrijfsethiek, een goede zaak*, Assen, 2006.
- Kamerstukken
  - 29362, nr. 31 met bijlage
  - 30008, n3. 3, dualisme in gemeentebestuur
  - 30098, bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen
  - 30101, bestuurlijke boete overlast in de publieke ruimte
  - 30131, nieuwe regels maatschappelijke ondersteuning
  - 30300 VII, nr 11
  - 30313, onderwijsachterstandenbeleid.
- John Loughlin en Steve Martin: *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons, Prepared for the Lyons Inquiry into Local Government Funding*, Cardiff, 2005.
- Geert Mak: *Raiffeisenlezing: De Mercator Sapiens anno 2004*, uitgave van de Rabobank, Utrecht, rede uitgesproken op 31 maart 2004 in Amsterdam.
- G.A. Marlet en C.M.C.M. van Woerkens: *Het economisch belang van de creatieve*



klasse, in ESB, 11 juni 2004, pp. 280 – 283.

- Ank Michels: *Horizontale beleidsvorming en democratie, normen, rollen en verantwoordelijkheden*, paper voor het politicologenetmaal, Universiteit Utrecht, april 2005.
- Minister van Binnenlandse Zaken: discussienotitie “Maatwerk in het middenbestuur”, uitgave van het ministerie van BZK, mei 2006.
- Minister van Economische Zaken: *brief aan de Tweede Kamer over het gemeentelijk ondernemingsklimaat d.d. 30 januari 2006*.
- Tom Peters: *Re-imagine*, Londen, 2003.
- Henriëtte Prast met Robert Mosch en W. Fred van Raaij: *Vertrouwen, Cement van de samenleving en aanjager van de economie*, Amsterdam, De Nederlandse Bank, 2005.
- Dr. I. Pröpper, drs. B. Litjens en drs. E. Weststeijn: *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught 2004.
- Robert D. Putnam: *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York, 2000.
- Dr. K. Putters, dr. E. van Hout en drs. Teresa Cardoso Ribeiro: *Lokaal Verzorgd, Verschuivend bestuur en hybridisering in de zorg en dienstverlening*, Tilburg, 2006.
- Raad voor het Openbaar Bestuur: *Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag, 2002.
- Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor de Financiële Verhoudingen: *Autonoom of Automaat, advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur: *Over de Staat van de democratie, pleidooi voor herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur: *Verschil moet er zijn, bestuur tussen differentiatie en discriminatie*, Den Haag, 2006.
- J.C. Schroot, mw. mr. M. van Vliet en mr. N. Wijma: *Begrip van de Nederlandse gemeente*, 4 delen, Alphen aan den Rijn, 1977-1980.
- SGBO: *Handreiking ketensamenwerking in de WMO, maatschappelijke ondersteuning in samenhang*, Den Haag, 2005, uitgave in opdracht van het ministerie van VWS en VNG.
- SGBO: *Verkennd onderzoek kwaliteitshandvesten gemeenten*, Den Haag, 2005.
- SGBO: *Het beeld van de burger*, Den Haag, 2005.
- SGBO, *Gemeenteraadsverkiezingen in zicht, 1982 – 2006 Trends in opkomst, interesse en vertrouwen*, Den Haag, 2006.
- Sociaal Cultureel Planbureau: *De Sociale Staat van Nederland 2005*, Den Haag, 2005.
- F. Soeterbroek: *Interactieve politiek als zoekproces*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 11, november 2002.
- Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (Commissie Brinkman): *Anders*

*gestuurd, beter gestuurd*, eindrapport, Den Haag, 2004.

- Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur (Stuurgroep-Leemhuis): *Aangelegd om in vrijheid samen te werken, Dualisering: bijsturing geboden*, Den Haag, 2004.
- Stuurgroep Krachtige Gemeenten (Stuurgroep – De Zeeuw): *Gemeenten: meer dan lokaal bestuur*, Den Haag, 2000.
- Prof. dr. ing. G.R. Teisman, prof. dr. M.J.W. van Twist, drs. J.M. Schulz en drs. D.S. Puma, *Stagnatie of transitie, evaluatie van de bestuurlijke samenwerking Randstad*, augustus 2005.
- Mr. H.D. Tjeenk Willink, *De raad in de staat, algemene beschouwingen in het jaarverslag 2005 van de Raad van State*, Den Haag, 2006.
- Verdrag van 15 oktober 1985, Trb. 1987, 63, goedgekeurd bij wet van 10 oktober 1990, Stb 546.
- Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De organisatie van het openbaar bestuur, enkele aspecten, knelpunten en voorstellen*, Den Haag, 1975.
- Gerard van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam, 2003.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Eigentijds burgerschap*, publicatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, Den Haag, 1992.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam, 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *vertrouwen in de buurt*, Den Haag, 2005.

## **B. OVERZICHT VAN BIJ DE COMMISSIE BINNENGEKOMEN SCHRIFTELIJKE COMMENTAREN EN ADVIEZEN EN VAN OP VERZOEK VAN DE COMMISSIE OPGESTELDE NOTITIES**

- Léon Beernink, *Uniformiteit of diversiteit, wat werkt?* 20 april 2006.
- Broek, D. van de, namens de Vereniging voor Raadsleden, *Persoonlijke mededeling*, 16 februari 2006.
- Burgers, L., SGBO, *Veiligheidsbeleid verkend, Naar lokale prioriteiten in het veiligheidsbeleid*, januari 2006.
- EGEM, *De gemeente in 2015: het aanbodgestuurde overheidsportaal met vraaggerichte dienstverlening*, 2005.
- Elsenaar, A., voorzitter industrygroep Lokaal Bestuur Deloitte, *De netwerkoverheid in de 21ste eeuw*, 12 januari 2006.
- FNV Vakcentrale; afdeling Lokaal Beleid en Dienstverlening, *Beleidskader Lokaal*

- *Beleid 2006*, november 2005.
- *Palen slaan*, FNV Manifest Gemeenteraadsverkiezingen 2006, oktober 2005.
- Haan, de W., en T. Heerts, Federatie Nederlandse Vakverenigingen, *Investeer in de ontwikkeling van talent*, 9 januari 2006.
- Mulder-Doorduyn, F., Haute Finance, Input t.b.v. traject langere termijn visie Commissie TLB, 17 januari 2006.
- Hoenderkamp, J. et al, *Toekomstverkenning Sociale Pijler G27 na 2009, steeds werken aan een prettige toekomst*, 1 december 2005.
- Idema, M., *De Raad aan of achter de teugels?*, 31 januari 2006.
- Marieke Jansen, Willem Nettinga, Simone Steendijk, Patricia Zorko en Mariska Zwinkels (Groep MPA 2004-2006 NSOB), *Achter de horizon, toekomstperspectief voor het lokaal bestuur in 2020*, concept d.d. 7 mei 2006.
- Jansen, R., *Essay Toekomst lokaal bestuur*, 3 februari 2006.
- Janssen, N., Roseboom, K., *brief inzake scenariomethode*, 21 februari 2006.
- Kemenade, J.A. van, namens de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en mede namens de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv), *Toekomstvisie Lokaal Bestuur*, 16 februari 2006.
- Korsten, A., Leers, G., *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Langeweg, P.H.R., en G.H.N.L. van Woerkom, ANWB, *Lokale democratie zonder klassieke representatie werkt beter*, 16 februari 2006.
- Schriever, F., *Introductie Platform Middelgrote Gemeenten en korte toelichting actieprogramma Stedenbeleid Platform MGG*, 16 februari 2006.
- Teuwen, J., en Haket, E., *De Unie, Visie lokaal bestuur*, 4 januari 2006.
- Toonen, Th.A.J., *Persoonlijke mededeling*, 16 februari 2006.
- Twist, M.J.W. van, *Binden van burgers: klanten of leden?*
- Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten (VZHG), *Het VZHG-bestuur tussen hoop en vrees*, 23 maart 2006.
- Vereniging voor Plaatselijke Politieke Groeperingen (VPPG), *Essay over lokaal bestuur, een lange termijnverkenning richting 2015: welke kant dreigen we op te gaan*, 17 januari 2006.
- Vos, P., M.H. Meijerink, M. Wats, *Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, Toekomstig lokaal bestuur voor preventie en zorg*, 16 februari 2006.

# Bijlage III

## De Grondwet over de gemeente

Onderstaand volgt de tekst van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Dit hoofdstuk handelt over provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen. (tekst volgens het besluit van 9 april 2002 ter bekendmaking van de tekst van de herziene Grondwet, Staatsblad 2002, nr. 200)

### Artikel 123

1. Bij de wet kunnen provincies en gemeenten worden opgeheven en nieuwe ingesteld.
2. De wet regelt de wijziging van provinciale en gemeentelijke grenzen.

### Artikel 124

1. Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.
2. Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.

### Artikel 125

1. Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad. Hun vergaderingen zijn openbaar, behoudens

- bij de wet te regelen uitzonderingen.
2. Van het bestuur van de provincie maken ook deel uit gedeputeerde staten en de commissaris van de Koning, van het bestuur van de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester.
  3. De commissaris van de Koning en de burgemeester zijn voorzitter van de vergaderingen van provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.

#### **Artikel 126**

Bij de wet kan worden bepaald, dat de commissaris van de Koning voorts wordt belast met de uitvoering van een door de regering te geven ambtsinstructie.

#### **Artikel 127**

Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

#### **Artikel 129**

1. De leden van provinciale staten en van de gemeenteraad worden rechtstreeks gekozen door de Nederlanders, tevens ingezetenen van de provincie onderscheidenlijk de gemeente, die voldoen aan de vereisten die gelden voor de verkiezing van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Voor het lidmaatschap gelden dezelfde vereisten.
2. De leden worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.
3. De artikelen 53, tweede lid, en 59 zijn van toepassing.
4. De zittingsduur van provinciale staten en de gemeenteraad is vier jaren, behoudens bij de wet te bepalen uitzonderingen.
5. De wet bepaalt welke betrekkingen niet gelijktijdig met het lidmaatschap kunnen worden uitgeoefend. De wet kan bepalen, dat beletselen voor het lidmaatschap voortvloeien uit verwantschap of huwelijk en dat het verrichten van bij de wet aangewezen handelingen tot het verlies van het lidmaatschap kan leiden.
6. De leden stemmen zonder last.

#### **Artikel 130**

De wet kan het recht de leden van de gemeenteraad te kiezen en het recht lid van de gemeenteraad te zijn toekennen aan ingezetenen, die geen Nederlander

zijn, mits zij tenminste voldoen aan de vereisten die gelden voor ingezetenen die tevens Nederlander zijn.

#### **Artikel 131**

De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.

#### **Artikel 132**

1. De wet regelt de inrichting van provincies en gemeenten, alsmede de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen.
2. De wet regelt het toezicht op deze besturen.
3. Besluiten van deze besturen kunnen slechts aan voorafgaand toezicht worden onderworpen in bij of krachtens de wet te bepalen gevallen.
4. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
5. De wet regelt de voorzieningen bij in gebreke blijven ten aanzien van regeling en bestuur, gevorderd krachtens artikel 124, tweede lid. Bij de wet kunnen met afwijking van de artikelen 125 en 127 voorzieningen worden getroffen voor het geval het bestuur van een provincie of een gemeente zijn taken grovelijk verwaarloost.
6. De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk.

#### **Artikel 133**

1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.
2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
3. De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

#### **Artikel 134**

1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.

2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

#### **Artikel 135**

De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.

#### **Artikel 136**

De geschillen tussen openbare lichamen worden bij koninklijk besluit beslist, tenzij deze behoren tot de kennisneming van de rechterlijke macht of hun beslissing bij de wet aan anderen is opgedragen.

# Colofon

#### **TEKST**

drs. A.A.M. Horrevorts,  
HMSmanagement, Den Haag  
[www.hmsmanagement.nl](http://www.hmsmanagement.nl)

#### **VORMGEVING**

Ontwerpwerk, Den Haag  
[www.ontwerpwerk.com](http://www.ontwerpwerk.com)

#### **DRUK**

Van Deventer, 's-Gravenzande

ISBN-10: 90-810827-1-X  
ISBN-13: 978-90-810827-1-6

[www.vng.nl](http://www.vng.nl)  
Postbus 30435  
2500 GK Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten,  
Den Haag © 2006

Alle rechten voorbehouden. Juni 2006  
De tekst van dit rapport kan ook worden  
geraadpleegd op: [www.vng.nl](http://www.vng.nl)



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten