

“HOORN IN DRIEVOUD”



***Afscheid van de heer J.A.M. (Jos) Bakker als gemeentesecretaris
van Hoorn d.d. 10 december 2008***

Voorwoord

Een afscheid van een mooie secretaris die zijn hele lange werkzame leven diende in het lokale bestuur is meer dan een boekje waard. Zijn mensen als Jos Bakker een uitstervend ras? Zien we met zijn vertrek het laatste treinwagentje weemoedig fluitend in de donkere nacht verdwijnen? Veertig jaar is immers lang in onze snelle tijd waarin alles woelt om verandering. Een ding weet ik wel zeker: de gemeenten zullen blijven bestaan. Ik voorspel hun toenemende belang en invloed. Het gebeurt in de stad en in de regio. Daar worden problemen en kansen als eerste zichtbaar en voelbaar, daar wordt als eerste geprobeerd te besturen. Het is en blijft een fascinerende plaats om je leven te werken en je werk te leven.

Ik hoop dat u met net zoveel plezier als ik dat deed de speciaal voor Jos zijn afscheid geschreven bijdragen leest van Prof. Dr. Arno Korsten (Veertig jaar veranderingen) – en Prof. Harrie Aardema (De ambtelijke organisatie: van de jaren '60 naar de toekomst). Ik dank hen hier heel nadrukkelijk. Een oordeel over mijn eigen werk (De stad als organisme) laat ik aan u. Daarbij zal de overweging van de gemeentesecretaris van Haarlemmermeer, drs. Piet Buijtels, zeker helpen. Ook hem wil ik hier hartelijk danken. Het afscheid van Jos op 10 december 2008 in de schouwburg Het Park was bijzonder. Hij denkt er, zo weet ik inmiddels, met buitengewoon warme gevoelens aan terug. Moge dit 'boekje' een even warm aandenken zijn.

dr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester van Hoorn

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 De stad als organisme.....	4
I. Inleiding.....	4
II. De Stad.....	4
III. De Binnenstad.....	6
IV. Tenslotte.....	8
Hoofdstuk 2 Een halve eeuw lokaal bestuur.....	10
I. Inleiding.....	10
II. Stabiliteit, continue en discontinue veranderingen.....	10
III. De staat: stabiliteit en dynamiek.....	14
IV. Het binnenlands bestuur: stabiliteit en dynamiek.....	17
V. Het gemeentebestuur: stabiliteit en dynamiek.....	26
V.I. Algemeen: toename aantal beoordelingscriteria.....	29
V.II. Bestuur: stabiliteit en dynamiek.....	30
V.III. Beleid: stabiliteit en dynamiek.....	39
V.IV. Dienstverlening: stabiliteit en dynamiek.....	49
V.V. Samenwerking.....	50
V.VI. Bedrijfsvoering, hulpmiddelen en de rol van werkgever.....	51
V.VII. Beoordelen: verantwoorden en leren.....	53
VI. Enkele conclusies.....	54
Hoofdstuk 3 Ambtelijke organisatie van jaren '60 naar toekomst.....	57
I. Hoe gaat het op dit moment?.....	57
II. Wat zijn de wortels? Wat zijn de trends?.....	58
Hoofdstuk 4.....	63
I. "De stad als organisme".....	63
II. "De gemeente als decentrale overheid" / ontwikkeling "bemoeistaat"?.....	63
III. Wat betekent dat voor "De ambtelijke organisatie".....	64

Hoofdstuk 1. De stad als organisme.

I. Inleiding.

De stad Hoorn van 1965 tot 2008. Drieënveertig jaar. De tijd van Jos.
Wat gebeurde er allemaal wel niet in die stad, als samenspel van gebouwen, mensen en gebeurtenissen? Een tijdreis van een half uur.

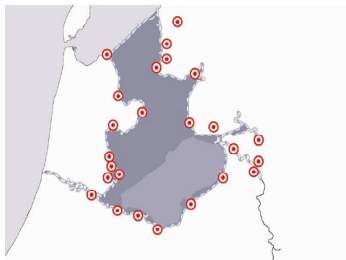
U zult veel herkennen. Ik hoop de betekenis van al die beelden wat te verdiepen. Misschien verrijkt met een vluchtig uitzicht en wie weet een gedeeld inzicht of op zijn minst een volgende, betere vraag. Ik dank Jos voor zijn afscheid, want ik heb aan dit verhaal met heel veel plezier gewerkt.



II. De Stad.

Hoorn, geachte aanwezigen, is een hoogst opmerkelijke stad. De vaderlandse en naoorlogse geschiedenis zijn hier prachtig te volgen. Ik wil – zeker onze gasten, die wat minder met ons bekend zijn – niet rauwelijks in 1965 laten belanden. Er ging aan dat jaartal nogal wat vooraf.

Wij zijn geboren uit het water. Een geïsoleerde vlek, ontstaan uit handel op de dijk, als tussenstop van Duitse neringdoenden op doorreis naar het veel rijkere Vlaanderen. Uiteindelijk als dorp – niet meer dan een kleine 500 personen – een goede 650 jaar geleden vereerd met dure stadsrechten. De weg naar Hoorn, het stadje aan de Zuiderzee, liep altijd over water.



Zuiderzee gemeenten

We waren een groot succes. Innovatief op tal van gebieden, ontdekkers, ondernemers.

We gingen op onze voorwaarden de wereld in. We waren meer een stadsstaat, dan enkel een stad. We hadden een eigen munt, een eigen metriek stelsel, eigen recht,

eigen tijd en een eigen wijze van burgemeesters kiezen (De Boongang). Nu is dat alles Europees, behalve het laatste.



Hoornse Nachtwacht

Hoornse gebouwen kom je wereldwijd tegen van Amerika tot Japan. Onze identiteit is exportproduct. En ja, wij hebben met Kaap Hoorn iets wat niemand heeft; we staan twee keer op de kaart.

Na de Gouden Eeuw van de handel, kwam bij ons de Gouden Eeuw van het platteland – het feest van de stolpen – en aan het eind daarvan kwam de trein in Hoorn (1864) en kon je niet alleen meer in hoofdzaak over water onze stad te bereiken. Hoorn kwam ook over land aan de wereld te liggen. Daarna gebeurde er niet zo heel veel. De stad groeide en kromp van een goede 14.000 in 1650 – toen een echt grote stad – tot een kleine 17.000 inwoners in 1965 – een provinciestad. Daarmee hebben we dan 300(!) jaar gehad.



Nagasaki, Japan

Hoe zag die wereld eruit?

U ziet het op een van de eerste luchtfoto's van onze stad uit 1925.



Luchtfoto Hoorn in 1925

Een vredig provinciestedje dat er prachtig bijligt.

Was het dan in 1965 - toen Jos in de nog zelfstandige gemeente Blokker begon en een week deed over het uitwerken van de notulen installatievergadering burgemeester Lemmens – zoveel anders?

Nou nee, de grote gebeurtenis, het besluit om Hoorn tot overloopgebied voor het al maar groeiende Amsterdam te verklaren (Tweede Nota Ruimtelijke Ordening uit 1966), had nog niet plaatsgevonden.

Men vierde Sint Maarten ook toen nog in augustus en niet in november en de Kermis, die al vijf eeuwen Hoorn bezocht, begon met klockgelui uit de Oosterkerk en het krijten van voorbijgangers door kinderen. En zo zien wij mijn verre voorganger Canneman voor het geestesoog stoïcijns zijn weg vervolgen met een horde kinderen achter zich aan. De Beatles waren nog niet in Blokker geweest. Dat kwam pas in 1964. De zoon van de burgemeester had daar voor gezorgd.

Westfriesland telde rond 1970 een kleine 100.000 inwoners en 27 gemeenten. Nu zijn dat er nog negen voor 200.000 inwoners.

We verlaten 1965 en kijken even naar de statistieken van de afgelopen veertig jaar om daarna nog eens uit de lucht op Hoorn te kijken. Een stadsplattegrond is tenslotte ook een saldo van gebeurtenissen.



Beatles monument in Blokker

U kunt de uitslag van alles wat ik u straks laat zien voorspellen: in de grote lijn van alles meer. Wat we ons nooit genoeg kunnen realiseren, is wat voor een dramatische sociale veranderingen in wat voor ongelooflijk korte tijd achter die cijfers schuil gaan. Dat is Jos zijn tijd. Een unieke tijd.

Eerst maar het aantal inwoners. De drie eeuwen stilstand eindigde in een explosie. Hoorn groeide van 17.000 naar 69.000 inwoners en werd daarmee de 48ste gemeente in Nederland, terwijl de stad in 1965 op plaats 119 stond. Het is niet overdreven om te stellen dat die VOC stad lang net zo hard groeide als menige New Town in de IJsselmeerpolders.

De gemiddelde woningbezetting ging rap omlaag: van 4,25 naar 2,3 desondanks ging het aantal inwoners per vierkante kilometer fors omhoog: 2600 tot 3300. Met dat geval zitten we in Nederland ergens rond de top tien.

De verkleuring van de samenleving is – zoals overal – ook bij ons opmerkelijk. Het aantal niet westerse allochtonen steeg van 0,29 naar 12,90%. De etnische groeperingen namen toe van 18 naar 162. Hoorn de kleine wereldstad.

Van de 6500 die in 1965 de kost verdienden, woonde maar liefst een kleine 5000 in Hoorn zelf. Daar zien we echt dramatische veranderingen. Van de 36.000 werkenden zijn er maar 17.000 die ook in de stad zelf werken. Dat leidt tot een uitgaande pendel van een kleine 19.000 mensen. Dagelijks vertrekken en komen dus meer mensen terug, dan de stad in 1965 aan inwoners had.

Niettemin steeg het aantal banen van een kleine 6000 naar maar liefst 31.000. We hoorden over de periode 1997 tot 2007 landelijk dan ook tot de top drie economische groeiers. Die mobiliteit zie je natuurlijk ook weer terug in het aantal auto's. Dat steeg van 1570 – 1 op de tien inwoners had er een – naar 26.500 – 1 op de drie heeft er een.

Aardig en navoelend is ook de detailhandel. Op iedere 38 inwoners(!) – hoe deden ze dat? -was er een winkel in 1965. Nu is dat zo op iedere 122. Het behoeft dus geen verbazing dat we die dramatische groei in aantallen winkels niet terug zien: 445 in 1965 tegenover 565 nu, terwijl de stad vier keer(!) zo groot is. We telden in 1965 20 slagers, 26 melkboeren (Jos), 33 groenteboeren en als klap op de vuurpijl 30 sigarenboeren. Wie in 1965 met een rookverbod was gekomen, had het niet naverteld.

Hoorn werd zo een uniek vat vol tegenstrijdheden. Een zeestad met het lichaam van een landstad, waar het centrum aan de zijkant in het water ligt, waar geen weg recht naar toe loopt, een wijk van Amsterdam, het centrum van Westfriesland, een oude stad op het ritme van een pendelende newtown en twee mooie dorpen. Een stad ook die het imago heeft en koestert van die overzichtelijke provinciestad en tegelijkertijd gewoon ook echt een stad is geworden en moet zijn. Dat vind je echt nergens zo. Uit de lucht zie je dan dit.

III. De Binnenstad

Dat verhaal van die cijfertjes laat zich navoelen in het verhaal van de oude stad, die nu luistert naar de naam Binnenstad. En eventjes zelfs – begin jaren zeventig – door de stedenbouwers “city” werd genoemd. We komen daarop terug.



Luchtfoto Hoorn 2009

Kort gezegd kun je zeggen dat de oude stad zich ontwikkelde van generalist tot specialist. In 1965 gebeurde daar alles wonen, werken, vrije tijd en alle voorzieningen waren er: scholen, gymnastiek, theater, winkels, bedrijven, kerken, hotels. Hoorn was een wereld op zich, waar je niet uit hoefde te vertrekken. Alles was er. Zelfs een gevangenis en nog een Kantongerecht. Veel verdween of vertrok. De losplaats van Ooms aan de Doelenkade, De Hoornse kistenfabriek, De Hoornse Metaalwarenfabriek, De Horlogemakervakschool, De drukkerij van het NHD, Het stadsziekenhuis, het stadhuis, het gemeentelijk gasbedrijf, het gemeentelijk politiebureau, de veevoederfabriek Latuco, de banketfabriek Corda, drie hotels en - niet zonder gevoel voor humor - de Zaadhandel P. Pik .

De binnenstad is nu vooral een plaats voor plezierwinkelen en uitgaan in een historische oerhollandse setting, waar de nieuwe beeldtaal bij de oude aansluit. En waar dat niet zo is, ontstond er - voorspelbaar voor wie de geschiedenis kent - daarover straks meer, groot oproer.



“Skischans” Hoorn



Karperkuil Hoorn

Hoorn werd een stad met grote aantrekkingskracht op watertoeristen – de handelshaven, evolueerde van visserhaven tot toeristenhaven - en een opmerkelijk hoog herhalingsbezoek.



Opmerkelijk en echt onderscheidend aan het verhaal van onze historische stad is het feit dat er nog steeds net zoveel mensen (4000) wonen als in 1970, terwijl dat elders anders is. De binnenstad is ook een woonstad. Het inbreiden- dat soms op buitengewoon veel verzet mocht rekenen – vind ik geslaagd.

En we zien dat nu zelfs het aantal scholen voor de binnenstad krap is.

Alle oude gebouwen kennen weer nieuwe functies en bewoners.



Villa



Acta



Grote Kerk



Kerk Eikstraat

Terugkijkend verbaas je je er niet over dat dat zo is gelopen. Het moest eigenlijk wel zo. Niets is minder waar. Het had ook heel anders kunnen zijn. Wethouder Wiese handelde in de periode 1965 tot 1974 in de geest van zijn tijd. De geest van de Sterflats uit 1969, die van Hoorn een echte moderne stad maakten, op weg naar 80.000 of misschien wel meer inwoners. De vaart der volkeren zat er stevig in. Men deed er toen dan ook alles aan om de auto de binnenstad (city) in te krijgen.

Er zou een rondweg komen door de binnenstad, waarbij veel oude huizen zouden worden gesloopt en waarbij ook werd gedacht aan flats. GS van Noord Holland spreken hun zorg uit over de gevolgen voor het karakter van de binnenstad. Toch neemt de raad dat Komplan aan (Raadsnotulen). En dan volgt er 10 jaar harde politieke strijd, waarin zich de stad en de tijd spiegelt.



Sterflats

De periode 1974-1976 wordt in het schitterende boek "Twee eeuwen stadbesteders van Hoorn" als de heftigste van tweehonderd jaar bestempeld. De grootste valkuil waarin je als oppervlakkige beschrijver van geschiedenis kunt vallen, is de mythe. Iets van het verleden, wordt pas waar, gezien door de ogen van het heden omdat je dat eigenlijk wel goed uitkomt.

Toch is er veel voor te zeggen dat de strijd rond het Komplan Hoorn tot op de dag van vandaag heeft gekleurd en kleurt. Niet alleen voor wat betreft het uiterlijk maar ook voor wat betreft de bestuurscultuur. De inwoners van het Havenkwartier pikten dat grootstedse plan niet. Het

regende bezwaarschriften. En er ontstonden actiegroepen: stichting havenkwartier, comite bedreigde binnenstad en met Platte Thijs zag ook een nieuw politieke stroming het licht, die zich stelde voor de binnenstad en tegen de overloop. Het was een lokale politieke partij avant la lettre: individuele en concrete zaken behartigend vanuit de ideologie dat inwoners zelf beslissen en niet de dames en heren uit de raad. Bouwen voor en door de buurt. Uiteindelijk ging in 1976 het Komplan definitief niet door en bekende Hoorn zich tot een stad van monumenten waarin mensen wonen: een levende monumentale stad. Dat is sindsdien zo gebleven en versterkt. De actievoerders werden salonfähig en leverden wethouders. Stichting Havenkwartier werd Stichting Stadsherstel. Inmiddels onderscheiden met een buitengewoon prestige Europese prijs voor monumentenbehoud. Het kan verkeren.

De geest van actie en assertiviteit jegens het gemeentebestuur – we bepalen het zoveel mogelijk zelf - zit in onze genen. Het fenomeen inspraak zette op dit dossier zijn eerste stevige stappen. Hoorn werd in 1970 een van de eerste beschermde stadsgezichten en is de derde monumentenstad van Noord-Holland. Het vermaledijde Komplan diende als katalysator voor onze identiteit: we zijn een levende monumentenstad en dat kun je nu tot in de laatste uitbreidingswijk zien.

Het Westfriese Kolhorn diende tot inspiratie in de Bangert en Oosterpolder.



Kolhorn



Bangert Oosterpolder

En we bouwen nieuwe monumenten.



Park Schouwburg

IV. Tenslotte

Ik rond af. Laat ik u vertellen wat ik geloof. Ik geloof in de stad als organisme. Een stad is taai en heeft een soort eigen weerbarstige overlevingswil. Waar een gat valt, volgt invulling. De stad is water en zoekt de weg van de minste weerstand. Waar in de breedte geen plaats is, gaat het eerst de hoogte in, dan de diepte in en dan weer de hoogte in. Al naar gelang de kosten. Het principe zien we in het klein terug bij de dakkapel. En een goede stad heeft veel leven in zich dat een weg zoekt. Zo'n goede stad is de bakermat van goed bestuur en omgekeerd. Het een gaat niet zonder het ander. Waar veel leven is op weinig ruimte – en dat kenmerkt de stad - staat men elkaar niet zelden in meer of minder mate naar het leven. En daar ontstaat vanzelf bestuur, omdat ruzie nu eenmaal zo'n buitengewoon ondoelmatige vorm van samenleven is.

Als je die veertig jaar nu terugkijkt, stuurde de stad dan het bestuur of het bestuur de stad? Allebei. Achter veel ontwikkelingen zit bestuur en achter veel bestuur zitten ontwikkelingen. Zo schuilt achter het besluit om Hoorn tot overloopstad aan te wijzen, de nationale naoorlogse groei, terwijl dat besluit het tegelijkertijd de enorme en unieke groei van onze stad opriep. En zo is het

moderne Hoorn toch vooral een product van bestuur. Net zoals een goede 650 jaar gelden de stad Hoorn werd geboren uit de juridische status van stadrechten en wat had dat niet voor gevolgen. Stadsbestuur bepaalt vaak beslissend de loop van het water maar minder de komst daarvan.

Interessant voor de toekomst van onze stad is de vraag of onze (bestuurs)cultuur met de omvang van de stad is meegegroeid? Ik denk van niet. De stad is sneller verandert dan wij. We hebben er soms wat achteraan. Die foto uit 1925 vinden we stiekem eigenlijk het leukste (Plaatje) en dat zien we terug in wat we hebben gedaan. Dat heeft hele positieve interne en externe effecten – identiteit - en toch is een relativering op zijn plaats: we zijn een echte stad in kansen en problemen. We zijn geen provinciestad meer. Het is de uitdaging om dat kleine en nabije te behouden om juist het grote te kunnen doen. We spreken daar vast nog over.

Laat ik daarom tenslotte de goede stad beschrijven.

Een goede stad is een plaats waar de enkeling naar toe gaat in de hoop er op vooruit te gaan. Diegene die er wonen hopen op een medemens die meer brengt dan haalt. Wordt de hoop waarheid dan zien we een bloeiende stad van elkaar versterkende mensen, Die hoop wordt nooit uitgesproken maar wel dagelijks door verandering gefrustreerd en weer gewekt. Het is een stil vertrouwen dat samenleven mogelijk maakt. Een goede stad verandert nooit van plaats maar wel van eigenschappen. Een mens daarentegen wijzigt wel van plaats maar nooit van eigenschappen. Hij neemt zichzelf overal mee naar toe en laat de stad veranderd achter.

Dat zijn mooie woorden, gericht tot een hoog gewaardeerde gemeentesecretaris, in wiens persoon stad, bestuur en burger – dat grote en dat kleine - nadrukkelijk in liefde samenvielen. Er is met hem veel ten goede verandert. Zijn vertrek laat een gat in onze stad Hoorn. Maar morgen begint op die kale plek alweer wat te groeien. Zo gaat dat en zo hoort dat. Ik heb gezegd en dank u.

Hoofdstuk 2 Een halve eeuw lokaal bestuur

prof.dr. A.F.A. Korsten¹

I. Inleiding

De laatste halve eeuw was een in vele opzichten opmerkelijke periode. Zo deze periode niet te typeren was als een (halve) Tweede Gouden Eeuw dan toch zeker door de vaststelling van een opmerkelijk hoog niveau van welvaart, het uitblijven van een wereldoorlog op het Nederlandse grondgebied, grote technologische veranderingen (personal computer, internet) en een grote toename van overheidsstaken, ook van gemeenten. Om de overheid gaat het hier, speciaal de gemeentelijke overheid. De betekenis van de kredietcrisis in 2008-2009 blijft hier buiten beschouwing.

De centrale vraag van dit essay² luidt:

Wat is er eigenlijk de laatste halve eeuw gebeurd in het Nederlandse lokaal bestuur, dat wil zeggen wat is nagenoeg gelijk gebleven en wat veranderde wezenlijk? Blijken zal dat zowel sprake was van stabiliteit als verandering, nationaal en subnationaal³. Ik zal speciaal letten op welke criteria ter beoordeling van overheidshandelen in de tijd belangrijker zijn geworden.

Ik begin met een eerste verkenning van stabiliteit en verandering sinds 1958 en behandel twee typen verandering (par. 2). Deze veranderingen doen zich voor in een betrekkelijk stabiel gebleven systeem van de gedecentraliseerde eenheidsstaat maar de staat zelf toont ons handelingsperspectieven in de vorm van beleid. Welk beleid voerden kabinetten na 1945? Deze beschouwing (par. 3) geeft ons de mogelijkheid de overgangen te schetsen middels een aantal typeringen, zoals de welvaartsstaat, de verzorgingsstaat, de interveniërende staat, de terugtrekkende staat, 'staat en markt', de verstopte staat, veiligheidsstaat en de bemoeistaat. Het is niet alleen tegen deze achtergrond dat gemeentebesturen functioneerden, ze werkten mee in een verschuivend tijdsgewricht. Zetten de kabinetten- Balkenende I tot en met IV sterk in op bevordering van veiligheid dan is dat direct terug te vinden in het lokaal bestuur, ook omdat gemeenten beleid vaak mee uitvoeren. Par. 4 handelt dan over het bestel van het binnenlands bestuur: welke plaats hadden en hebben gemeenten hierin? In par. 5 is de focus gericht op de gemeenten zelf en in par. 6 worden enkele conclusies getrokken, met name ten aanzien van de criteria ter beoordeling van overheidshandelen. Blijken zal dat het aantal criteria sterk is toegenomen, wat begrijpelijk maakt dat het lokaal bestuur hier en daar niet erg slagvaardig (meer) kan optreden. Gemeentebestuurders besturen anno 2008 toch in een heel ander tijdsgewricht dan in 1958, 1968 of 1978.

II. Stabiliteit, continue en discontinue veranderingen

Om welke stabiliteit en verandering kan het gaan? Ik ga hier allereerst in op stabiliteit en verandering in de samenleving en vervolgens op de vraag hoe die vanuit de Nederlandse staat tegemoet getreden is. Bij wijze van eerste verkenning.

¹ Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is sinds 1987 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen en aan de Open Universiteit Nederland (faculteit managementwetenschappen) en sinds 1991 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit rechtsgeleerdheid). Tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement. Erelid van de Vereniging voor Bestuurskunde. Informatie: www.arnokorsten.nl

² Uitgebreide versie van een speech, eind 2008 gehouden, ter gelegenheid van het afscheid van Jos Bakker als gemeentesecretaris van Hoorn.

³ De werkwijze is als volgt geweest. De ontwikkelingen in het openbaar bestuur van Nederland in de periode 1958-2008 zijn in kaart gebracht op basis van eigen onderzoek; persoonlijke ervaringen met vele gemeente- en provinciebesturen en op rijksniveau in adviestrajecten; observatie van raadsvergaderingen, een aantal b&w- vergaderingen van een grotere gemeente en interviews met burgemeesters en anderen; het lezen van vele documenten van gemeentebesturen en onderzoeksrapporten; het raadplegen van de wetenschappelijke overzichts- en andere literatuur, en het inzien van studies naar trends. Dat leverde een overzicht op dat is voorgelegd aan een aantal experts, kenners van het openbaar bestuur die ook in het openbaar bestuur hebben gewerkt. Deze kenners hebben ervaringen opgedaan in het gehele land, bij grotere en kleinere gemeenten. Op basis van deze consultatie is het overzicht aangescherpt. Wat valt dan op? Ik moest me beperkingen opleggen maar kom wel tot een aantal bevindingen.

Veranderingen

Door het CBS, het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Planbureau (CPB), het WODC – het onderzoeksbureau gelieerd aan het departement van Justitie –, het Planbureau voor de leefomgeving en andere organisaties zijn tal van sociale, ruimtelijke, technologische en andere continuïteiten en veranderingen in de samenleving in kaart gebracht, die ook sporen nalieten in het openbaar bestuur. Er bestaan grofweg twee typen veranderingen: continue en discontinue. Continue veranderingen zijn trendmatige veranderingen in de zin dat iets toe- of afneemt. Een voorbeeld van een continue verandering is de dalende trend in de opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer vanaf de afschaffing van de opkomstplicht in 1971 en voor het Europees Parlement. Discontinue veranderingen zijn veranderingen waarbij van een schokeffect sprake is met een kortere of langdurige nawerking. De effecten kunnen gunstig zijn maar ook ongunstig. Een discontinue verandering is in feite een trendbreuk. Denk aan het millenniumprobleem (herprogrammeren van computers bij de overgang van 1999 naar 2000), een beurskrach, kredietcrisis, vuurwerkramp, gijzelingaffaire, stroomstoring, een plotseling optredend voedselveiligheidsvraagstuk.

Continue veranderingen

Nederland groeit in 2008 nog heel langzaam maar verandert snel als gevolg van vergrijzing, verkleuring en veranderingen in opvattingen. Tot de meer continue, geleidelijk verloopende veranderingen behoort de sterke bevolkingsgroei na 1945, die geleidelijk wat is afgevlakt. Nederland vergrijsde, het aantal ouderen steeg. In 2008 is hier en daar al sprake van een overgang van groei in bevolkingskrimp. Zo kreeg Limburg te maken met vergrijzing en ontgroening. Met name de regio Parkstad kreeg al van doen met krimp. De krimp zal rond 2025 in veel gemeenten sterker zijn, zoals de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad financiële verhoudingen vaststelden. Veranderingen vallen het meest op door te letten op de komst van nieuwe woorden. Omgaan met bevolkingskrimp heet tegenwoordig 'de demografische uitdaging' aangaan. Bevolkingskrimp werkt in op het aanbod van woningen, op de noodzaak van aanwezigheid van levensloopbestendige woningen, op onderwijsvoorzieningen en tal van andere kwesties.

Nederland verkleurde ook. Er voltrok zich na een eerdere entree van gastarbeiders een toename van asielzoekers uit vele landen, een ontwikkeling die uitliep op wat later, in de jaren negentig, de multiculturele samenleving genoemd is. De gevolgen hiervan voor gemeenten zijn duidelijk. Vooral grotere stedelijke gemeenten kregen te maken met minderhedenbeleid, later met integratie- en inburgeringsproblematiek, de problematiek van zwarte, witte en 'gemengde scholen' en vraagstukken van tolerantie, discriminatie, nationale identiteit en veiligheid. De gemeente Rotterdam kwam zelfs tot een regiemverandering in beleid, door veiligheid tot een topprioriteit te verheffen en frontlijnsturing met stadsmariniers te introduceren.

In sociaal opzicht is de verruwing in de intermenselijke sfeer een markante verandering (geweest), die vooral in de jaren negentig als eerste is opgemerkt door Balkenende c.s. met hun introductie van de waarden- en normendiscussie. Hoewel die discussie aanvankelijk wel leidde tot het verwijt dat de starters daarvan de vreedzame jaren vijftig wilden terughalen, en er een geur van spruitjeslucht werd gesignaleerd, stelde een gemeente als Gouda toch etiketteregels vast. De discussie bleek een voorbode van hier en daar, in de jaren negentig, optredende ernstige botsingen in leefstijlen en fatsoen, en van postmodern 'alles moet kunnen'-denken. De verruwing, waartoe ik me hier beperk, werkte door in de vorm van verloederend en overlast in de (semi-) publieke ruimte, zoals op perrons en pleinen, in straten en portieken. Tal van colleges en gemeenteraden gingen in de jaren negentig en daarna maatregelen nemen, woningcorporaties gingen zich eveneens bezinnen. De term 'hangplekjongeren' uit de jaren tachtig verbleekte bij de agressie, het treitergedrag en de intolerantie van allochtone en autochtone jongeren in sommige oude stadswijken en buurten, tegenwoordig probleemwijken of potentiële prachtwijken genoemd. Hier en daar zijn zelfs bendes gesignaleerd.

Verminderd of zelfs afwezig normbesef en afname in de erkenning van gezag werkten ook in op het openbaar bestuur zelf. Deze ontwikkeling kwam tot uiting in meer maatregelen op het gebied van openbare orde en veiligheid, zoals de introductie van cameratoezicht in publieke ruimten, grootscheepse trainingen van politiepersoneel in de omgang met voetbalvandalen en andere

raddraaiers, vergroving van het taalgebruik door politici zelf en een verminderde tolerantie om bestuurscolleges en individuele bestuurders te sparen. In 1958 was geen sprake van stewards die voetbalsupporters begeleidden naar een stadion en waren er geen risicowedstrijden, in 2008 was dat wel anders. In 1958 waren er amper hekken rond het speelveld en waren de spreekkoren in voetbalstadions afwezig of mild, in 2008 ging het om 'joden aan het gas' en werden hier en daar wedstrijden stilgelegd. Na 2000 trad een voorzitter van de voetbalclub Roda JC met tegenvallende resultaten in kogelvrij vest op het veld de supporters tegemoet. In 1958 was agressie tegen ambulancepersoneel geen item, want het kwam niet voor, in 2008 komt dergelijke agressie wel voor. De bereidheid tot incasseren en wachten is in de loop der tijd terug gelopen, alsmede de bereidheid om gezag van professionals in de medische, bestuurlijke en kerkelijke hoek te aanvaarden; een verval in gezagsverhoudingen. Het voorgaande maakt duidelijk dat te begrijpen valt dat veel burgers rond 2007 zeiden: 'met mij gaat het wel goed maar met de samenleving minder'. Daar komt de globalisering bij en de uitbreiding van de Europese Unie met landen als Polen, Roemenië. Arbeid werd overgeheveld naar lage lonenlanden en chauffeurs dreigden hun baan kwijt te raken. De kiezers gingen meer zweven dan ooit. Werd Nederland een dolend land? Dat gaat wat ver. Werd Nederland een land waarvan de bestuurders en burgers het kompas kwijt waren, zoals een columnist van NRC Handelsblad beweerde? Dat gaat ook wat ver. De kabinetten –Balkenende hebben na de moord op Fortuyn en Van Gogh wel gemeend dat er nu alle reden is voor verdere maatregelen op veiligheidsgebied en hebben een aanzet gegeven tot een beschavingsoffensief.

Daarnaast memoreer ik de psychologisering van de samenleving. Indicatief daarvoor is dat De Volkskrant een rubriek 'Hart en ziel' kreeg, in televisie-interviews mannen en vrouwen gevraagd worden naar hun 'gevoel' bij een bepaalde zaak en een inkijk genomen wordt in de innerlijke zielenroerselen, en de interesse voor de studie psychologie aan universiteiten is gegroeid. Een hier van belang zijnde uiting daarvan is dat het ambt van burgemeester na 2000 psychologiseert, zoals bleek uit een analyse van de val van burgemeesters en wethouders. Gebrekkige reflectie op eigen gedrag en adaptief vermogen kan hen de kop kosten, niet of ze een beleidsvoorstel goed verdedigen. Burgemeesters zijn daarom sinds 1958 duidelijk meer aandacht gaan besteden aan intervisie, sommigen namen een coach.

Discontinue veranderingen: trendbreuken

Er traden vanaf het begin van de periode die we onderzoeken niet alleen continue maar ook discontinue veranderingen op. Discontinue veranderingen zijn plotselinge verschijnselen, zoals affaires (bij voorbeeld visfraude; hbo-fraude; grote budgetoverschrijdingen bij grote projecten in bij voorbeeld Apeldoorn en Amsterdam); incidenten (bij voorbeeld in Amsterdam-West); branden (een moskeebrand in Helden en Uden); rampen (vliegtuigcrash in de Bijlmer; de Herculesramp nabij Eindhoven; cafébrand in Volendam; vuurwerkramp in Eindhoven); rellen (o.a. Oosterparkrellen in Groningen), gijzelingen (o.a. Wijster), dijkdoorbraken (Wilnis), hoogwater (in Limburg); dierziekten (mkz, vogelpest, blauwtongvirus); vraagstukken rond voedselveiligheid (BSE) of beleggingen. Discontinue veranderingen zijn niet altijd negatief. Denk ook aan technologische vernieuwingen zoals de komst van het kopieerapparaat in de jaren zestig-zeventig, de personal computer in de jaren tachtig, en het werken in internet en intranet in arbeidsorganisaties in de jaren negentig, alsmede de introductie van de euro en het verdwijnen van de gulden. Gemeenten kregen hier allemaal mee van doen.

Vertrouwen

Er bestaat een verband tussen bepaalde discontinue veranderingen en 'trust' en 'mistrust'. De kredietcrisis van 2008-2009 maakte duidelijk dat de banksector en aandelenmarkten sterk functioneren op basis van vertrouwen. Vertrouwen verwijst naar 'ergens staat op kunnen maken'. Nou, dat 'staat maken op' kreeg een knauw omdat banken producten hadden aangeboden die ze zelf niet begrepen. Dagbladen spraken over moderne tovenarij. Burgers die geld in bepaalde aandelen gestoken hadden, zag dit van de ene op de andere dag verdampen.

Meer in het algemeen is vertrouwen in instituties zoals de regering, het parlement, politieke partijen, het decentraal bestuur, rechtbanken, de politie, ziekenhuisorganisaties, belangrijk. Vertrouwen geeft namelijk voorspelbaarheid in het verkeer in een samenleving en tussen organisaties, en vermindert de noodzaak tot controle. Dat vertrouwen in traditionele instituties is

vanaf 1958 een tijd stabiel gebleven maar na 1990 en vooral na 2000 sterk gedaald. Daaraan droegen affaires en incidenten enigszins bij. Het lokaal bestuur laat 'foute zaken in de ambtelijke of bestuurlijke sfeer soms te lang doorzielen wat na 2000 leidde tot de val van colleges (Vlissingen, Veghel) of gedwongen vertrek of 'vertrek onder druk' van individuele bestuurders (o.a. Leeuwarden, Zundert, Sittard-Geleen, Den Helder, Volendam, Dinkelland). De Schiedammer parkmoord maakte duidelijk dat een rechtbank de verkeerde verdachte kan veroordelen. Ziekenhuizen hadden in 2005-2008 de operatiekamers niet altijd op orde en specialisten maakten soms fouten. De hoofdinspectie voor de gezondheidszorg moest daarom vaker verklaringen in nieuwsrubrieken op tv afleggen. De mantel der liefde dekt tegenwoordig minder toe. Recent is hier en daar een zeker vertrouwensherstel in instituties waargenomen maar de oude niveaus van een 'high trust society' zijn niet meer teruggekeerd.

Duidelijk zal zijn dat deze discontinue veranderingen zekere sporen in het lokaal bestuur hebben nagelaten in de vorm van agressie- en communicatietrainingen, trainingen in crisismanagement, rampoefeningen. We gingen internationaal spreken van de risk society, een term van de Duitse socioloog Ulrich Beck, die zich uitte in meer aandacht voor veiligheidsrisico's en veiligheidsbeleving, in allerlei opzichten. Veiligheid was in 1958 bijna een non-issue maar is na 2000 enorm in prioriteit toegenomen. De moord op Fortuyn en Van Gogh heeft die aandacht voor veiligheid versterkt.

Niet afwachten

De discontinue veranderingen zijn veel en veel belangrijker geworden maar gemeentebestuurders stellen zich doorgaans hier nog onvoldoende op in, zoals ik met burgemeester Leers vaststelde in het boek 'Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij'. Natuurlijk zijn er rampenplannen en rampenoefeningen maar voortekenen van verandering in sociaal, bancaire, technologisch en ander opzicht zijn op te sporen. Daar moet meer aandacht aan worden besteed maar dat is niet eenvoudig omdat mensen vaak gevangen zitten in een heersend denkschema, dus een tunnelvisie of de beklemming van het bestaande beleidsparadigma. Wie daarin zit, slaagt er doorgaans niet goed in om ontvankelijk te zijn voor wat afwijkt. Het 'waait wel over'-argument is snel gevonden. Het negeren van zwakke signalen, dus van voortekenen, leidt soms tot crises, zoals de verwoestende werking van de orkaan Katrina in de V.S. uitwees. Maar crises zijn duur en het opruimen van de gevolgen gaat traag. Preventie is beter.

Naar de staat: welke staat?

De Nederlandse staat heeft van doen gehad met continue en discontinue veranderingen en ze tegemoet getreden door ze te accepteren of niet, door ze te bevorderen of te remmen. Is de staat zelf stabiel gebleven of ook veranderd? De Nederlandse staat is op te vatten als een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin de rijksoverheid datgene aan zich trekt dat de lagere overheden niet behoren te doen. Het accent ligt in deze staat op eenheid en op decentralisatie. Wil de staat functioneren dan moet sprake zijn van een evenwicht tussen machten, in dubbel opzicht. Evenwicht in de trias politica tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten. Bleef dat evenwicht aanwezig? De trias politica is wel veranderd in de periode 1958-2008 maar in essentie als normatief systeemkader overleefd gebleven. Het belang van rechtspraak nam toe. Rechters gingen besluiten nemen waar de wetgever die besluiten niet nam. Normerende wetgeving maakte een terugtrek door. Daarvoor in de plaats kwam meer procesgerichte wetgeving. Denk aan wetgeving over abortus en euthanasie. De wetgever heeft voor het toestaan van abortus regels opgenomen die in reflectie en beraad tussen arts en vrouw moeten worden gehanteerd.

Is er evenwicht binnen de wetgevende en uitvoerende macht zelf? Nederland kent drie bestuurslagen – rijk, provincies en gemeenten – in 1958 en dat is in 2008 nog steeds zo, ook al kreeg de gemeente Amsterdam deelgemeenten en werd met de komst van de Europese Unie het dak van het nationale bestuursbestel opgetild. Er bleef in de periode 1958-2008 dus een harde kern in het bestel van het binnenlands bestuur bestaan maar er veranderde ook wel iets met de EU. Te verdedigen valt dat het evenwicht in het binnenlands bestuur grosso modo is gehandhaafd. Er is sprake geweest van zekere centralisatie maar daar stond op grote schaal decentralisatie van taken naar gemeenten tegenover. In de jaren 2000-2008 is centralisatie een non-issue.

Na het voorgaande is de conclusie volop gerechtvaardigd dat de samenleving in een aantal opzichten continu en discontinu veranderde. De Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat bleef daarbij als een pilaar overeind.

III. De staat: stabiliteit en dynamiek

Wat in de samenleving aan verandering optreedt, werkt doorgaans sterk in op de bestuurlijke agenda van het rijks-, provinciaal en lokaal bestuur. Als er door burgers bijvoorbeeld meer onveiligheid gevoeld wordt, regeert een kabinet en lokaal bestuurscollege hierop na agenderingsdiscussies vaak met beleidsmaatregelen. Die waarneming spoort geheel met studies op het vlak van bedrijfskunde en bestuurskunde. Ook private organisaties ondervinden doorgaans de invloed van omgevingsturbulentie. Ondervinden lokale besturen in de periode 1958-2008 ook doorwerking van het maatschappelijke ontwikkelingen en het denken over de grote bestuurlijke thema's van de rijksoverheid en handelen in die periode? Zonder twijfel. Ik schets hier in grove penseelstreken de ontwikkeling sinds 1958: van welvaartsstaat, via verzorgingsstaat, naar de interventiestaat, de terugtrekkende staat, de verstopte staat, de veiligheidsstaat, de bemoeistaat. Steeds blijken zich actie- en reactieprocessen voor te doen. Na veel aandacht voor planning volgt als reactie de ontplanning, na pieken in wetgeving volgt er discussie over deregulering, na een amorele opstelling (de staat bemoeit zich niet met hoe de burgers zich privé gedragen) volgt een periode waarin de staat nadenkt over morele modellering van de burgers.

Van welvaartstaat naar verzorgingsstaat

Opeenvolgende regeringen achtten na 1945 de Nederlandse samenleving zodanig maakbaar dat gerust van maakbaarheidsoptimisme onder politici en bestuurders gesproken kon worden. Dat positieve en optimistische gevoel leidde na de tweede wereldoorlog tot beleid gericht op wederopbouw en versterking van de welvaartstaat. Er werden volop woningen en scholen gebouwd en wegen aangelegd. Het maakbaarheidsdenken kreeg de eerste tijd dan ook geen deuk. Hoewel symboolpolitiek - op te vatten als lippendienst aan politieke ambities zonder beleidsinstrumentering - van alle tijden is, had het overheidsbestuur in de periode tot grofweg twee decennia na het einde van de tweede wereldoorlog nog bijna geen onverwezenlijkbare ambities. Wat men bestuurlijke wilde, kon vorm gegeven worden door welvaarts groei en steun van de Amerikaanse regering (Marshallplan). Naast woningbouw vroeg onder meer wegeaanleg, het onderwijs, de economische politiek en de sociale zekerheid aandacht. Ministers als Drees, Suurhoff, Klompé en niet in de laatste plaats Veldkamp bouwden de verzorgingsstaat op en uit. Het poldermodel van schikken en plooiën, met al een langere traditie, raakte internationaal bekend. Deze welvaartsontwikkeling heeft Nederland in de Tweede gouden eeuw gebracht. We komen ook aanduidingen tegen als een succesvol poldermodel. Met het poldermodel wordt aangegeven dat de voorspoedige ontwikkeling van de welvaart in belangrijke mate is toe te schrijven aan 'de overlegeconomie', de consensus op cruciale momenten van werknemers- en werkgeversorganisaties.

De minimale staat voorbij: de interventiestaat

Nederland werd en bleef niet alleen een welvaartsstaat maar meer en meer ook een interventiestaat. De centrale overheid volstond niet langer met beleidsontwikkeling op het gebied van defensie, buitenlandse en binnenlandse zaken, onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, landbouw en visserij, economische en sociale zaken, maar besteedde ook aandacht aan onder andere milieu, verkeersveiligheid, energiepolitiek, ontwikkelingssamenwerking, behoud van stads- en dorpsgezichten, landschapsontwikkeling en natuurbescherming, mediazaken, welzijns- en minderhedenproblematiek, jeugd- en ouderenvraagstukken, vrouwenemancipatie, wetenschapsbeleid en technologische innovatie, het midden- en kleinbedrijf, en later aan duurzaamheid en klimaatpolitiek. De centrale wetgever ging vooral na 1980 naast codificering van het bestaande ook op verandering gerichte modificerende wetgeving plegen, zoals de mestwetgeving voor agrariërs. Naast het instrument van het scheppen van voorzieningen, werd gestuurd via

- inperkende of verruimende juridische instrumenten (verboden en geboden),
- inperkende of verruimende economische sturing (heffingen en prikkels in de vorm van subsidies),
- communicatieve sturing (voorlichting, public relations)
- of een policy mix daarvan.

Geelhoed wees daarop in 1983 in zijn rapport 'De interveniërende staat'. De ondertitel verwees naar de wenselijkheid van een instrumentenleer. Geelhoed bepleitte het primaat van de keuze voor lichte instrumenten als zware niet nodig zijn. Wat je kunt bereiken met communicatie (lichte instrumentatie) en prikkels hoeft je niet via regelgeving (zware instrumentatie) af te dwingen.

Het ambitieuze beleidsmatig handelen van de overheden vanuit maakbaarheidsinterventionisme heeft de wet van de beleidsaccumulatie opgeleverd. Die wet houdt in dat beleid voortdurend in omvang toeneemt. Beleid dat succesvol is, vraagt namelijk om meer beleid en beleid dat geen succes is, vraagt om reparatie en dat gaat doorgaans gepaard met inzet van meer middelen of meer instrumenten. Daar blijft beleidsbeëindiging ver bij achter. Het inzicht werd verkregen dat beleid makkelijker beëindigbaar is:

1. als het beleid zich voltrokken heeft: toen de Deltawerken klaar waren, kon de organisatie verkleind worden en overgaan in de beheerstand;
2. als nieuwe schoenen voor de oude klaar staan; doe dus aan beleidsvervanging: de Bescherming bevolking verdween na het naar voren schuiven van een nieuwe rampenbestrijdingsorganisatie;
3. als het ideologisch tij verschoven is en probleemoplossingscomplexen anders omschreven worden (andere 'framing'): zo verdween het opbouwwerk eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, hoewel het in enkele grote steden nog aanwezig is.

Interventie door netwerkmanagement

Een overheid kan zich opgaven stellen en ambities hebben maar beschikt ze over zowel een taak als over bevoegdheden en middelen, of zijn die verspreid over meerdere organisaties? Bij tal van zaken zijn overheden afhankelijk van elkaar of afhankelijk van semi-overheden en particuliere organisaties. Dat brengt ons bij het concept netwerksturing - ook wel interorganisatieel procesmanagement genoemd- en bij vraagsturing. Netwerksturing, dus bestuurlijk netwerkmanagement, werd een gangbare aanpak in geval van afhankelijkheden tussen overheden onderling en andere partners, zoals in geval van het lokaal en regionaal bestrijden van verdroging in de Peel. Provincies als middenbestuur bevinden zich vaak in netwerkcontexten en dienen dus netwerksturing aan te gaan. Visitatie van de provincie Limburg wees dit in 2007 nog eens uit.

Netwerkmanagement geeft, wanneer het op grote schaal plaatsvindt, wel aanleiding tot denken in termen van bestuurlijke drukte en gebrekkige slagvaardigheid. Echter, het is maar waar je zit. Beoordeling van het functioneren van provincies leert dat netwerkmanagement, onvermijdelijk voor middenbestuur, door provinciale bestuurders en ambtenaren volop geaccepteerd is en in praktijk wordt gebracht. Een alternatief hiervoor bestaat niet. Duidelijk is geworden dat hiërarchisch bestuur met mondigheid van burgers en beklemtoning van de autonomie van gemeenten 'uit' geraakt is. Er bestaat echter wel anticipatie op de goedkeuring van hogere overheden, waardoor feitelijk multilevel systems - en het Huis van Thorbecke is een systeem van meerdere niveaus - wel degelijk hiërarchiserend werken.

Vraagsturing is een concept dat een uitdrukking is van de wens tot het voorkomen van teveel aanbodsturing, het teveel bedenken van zaken waaraan burgers geen behoefte hebben. Het werken met persoonsgebonden budgetten in de gezondheidszorg geldt wel als een vorm van vraagsturing.

Van 'de overbelaste staat' naar meer eigen verantwoordelijkheid

Die discussie over overheidsinterventie mondde in het begin van de 21e eeuw uit in denken in termen van overbelasting van de staatscapaciteit aan middelen ('Elefantiasis'), teruggred van de staat en het strippen van de verzorgingsstaat. De sociale zekerheid werd versoerd, de verantwoordelijkheid van burgers werd weer meer benadrukt. Denk bijvoorbeeld aan de genoemde introductie van het persoonsgebonden budget (voor insiders pgb), een middel voor behoeftige ouderen om zelf zorg in te kopen. Dit denken liep uit in het concept 'meerkeuzenmaatschappij': burgers kunnen zich vanuit eigen maatwerk en verantwoordelijkheid verzekeren en mogen eigen risico's aangaan in de risicomaatschappij.

Rijksorganisaties namen de overwegingen van Geelhoed over toepassing van beleidsinstrumenten niet steeds ter harte. De regeldichtheid steeg en daarop volgde in het midden van de jaren tachtig

een dereguleringsoperatie. 'Grenzen van de staat' kwamen in zicht, een internationale discussie (1975-1985) onder de kop 'Limits of Public Administration' en 'Grenzen des Regierens'. In Nederland werd gesproken over grenzen van bestuur maar later ook over 'stuur en overstuur'. Oversturing is ongewenst. Pogingen uit liberale hoek om geïnspireerd door het werk van de politiek-filosoof Nozick terug te keren tot 'de minimale staat' of een 'de waarborgstaat' waren een boeiend ideologisch referentiepunt maar leden in de praktijk schipbreuk. Dat idee bleek onuitvoerbaar.

Over maakbaarheid van de samenleving wordt tegenwoordig terughoudender gedacht dan vroeger en daarom wordt niet alleen meer overgelaten aan burgers maar ook aan de markt. 'Government by the market' heet dat internationaal. Marktwerving marcheerde op, bijvoorbeeld op het terrein van vervoer via spoor, energie, zorg. In lang niet alle gevallen is sprake van volledige marktwerving. Aan een vervoerder via het spoor is voor een bepaalde tijd een concessie gegund, dus geen ongelimiteerd gebruik tot in lengte van jaren. Ook de marktwerving van ziekenhuizen is niet radicaal doorgezet. De minister van VWS staat niet zo maar toe dat ziekenhuizen verdwijnen.

De verstopte staat: capaciteitsmanagement als antwoord

Toch is er ook een tegenbeweging gekomen ten opzichte van 'de terugtrekkende overheid'. Nederland kreeg te maken met vertragingen in de gezondheidszorg, op het spoor en op de weg. Files werden langer en langer. We komen zo bij 'de verstopte staat'. Het departement van Volksgezondheid, Welzijn en Sport moest zich gaan bezighouden met het wegwerken van wachtlijsten en het ministerie van Verkeer en Waterstaat moest zich meer gaan richten op capaciteitsmanagement. Capaciteitsmanagement impliceert regulering van de vraag naar gebruik van voorzieningen ten opzichte van het aanbod en het slim omgaan met het aanbod als reactie op de vraag. Denk daarbij aan de sector van elektriciteit, aardgas, spoorwegen, het hoofdwegennet, de televisiekabel, de afvalsector (afvalverbranding), de waterleidingen, luchthavens, mobiele telefonie. 'Rekening rijden' is een van de capaciteitsmanagement-voorstellen, dat in de periode 2000-2008 volop in discussie was.

Terugtrek van de overheid leidde bijna vanzelf tot meer ruimte voor hybride organisaties (organisaties met deels een staatszaak en staatsfinanciering en deels private financiering) en marktwerving. Hybriditeit introduceren, heeft niet overal geleid tot het opschudden van de bestaande praktijken. Eind jaren negentig en na 2000 zijn de waarschuwingen voor navolging van volledige marktwerving toegenomen. Marktwerving heeft, blijkens een evaluatie van het departement van Economische Zaken uit 2008, niet overal gebracht wat ervan verwacht werd.

De veiligheidsstaat

Wie beleid voert, wil ook weten. Volgens slachtofferenquêtes zouden er in 2007 vijf miljoen misdrijven zijn geweest maar politieregistraties gaan niet verder dan een miljoen misdrijven. Het verschil is ten dele teniet te doen door de vaststelling dat een aantal misdrijven niet gemeld wordt, maar het verschil wordt dan vermoedelijk toch niet overbrugd. Ondanks meetproblemen zijn wel trends zichtbaar. In de periode 1967 tot 1987 was volgens politiegegevens sprake van een vervijfvoudiging van het aantal geregistreerde delicten. Tussen 1987 en 2002 steeg dit aantal verder met ongeveer twintig procent. Na 2002 daalt de geregistreerde criminaliteit iets en komt die weer op het niveau van de jaren negentig. Gezien deze cijfers verrast het niet dat de afgelopen jaren gewerkt is aan de bevordering van veiligheid. De veiligheidsstaat werd het conceptuele antwoord op misdrijven, de verruiming op straat, het voetbalvandalisme, uit de hand lopende evenementen en onveiligheidsgevoelens in buurt en wijk, die na de moord op Fortuyn en Van Gogh niet minder werden.

Overzie ik de hele periode, dan stel ik vast dat veiligheid rond 1958 nog nauwelijks een thema is in de publieke discussie, maar dat verandert in de jaren tachtig als mensen als de Amsterdamse commissaris Nordholt meer politie gaan eisen en er sprake is van cellentekort (o.a. Stol e.a., 2006). Er volgen dan ook maatregelen: meer cellen in 1996 en weer meer in 2006; meer politiesterkte; de aanwijzing van Schiphol tot permanent fouilleergebied. Toepassing van DNA-analyse neemt na 2000 een grote vlucht in de opsporing. Het zoeken naar een balans tussen veiligheid en privacy blijft desalniettemin een permanente opgave. De informatiebasis bij justitie

en politie werd geleidelijk versterkt als gevolg van de Wet justitiële gegevens (2002) en de Wet politiegegevens (2004). De ogen en oren van de politie werden in veel steden aangevuld met cameratoezicht. De afgelopen jaren zijn ook de straffen gestegen ondanks het beeld bij het publiek dat sprake was van 'versoftering' met taakstrafjes; rechters gingen gemiddeld genomen zwaarder straffen. Ook de wettelijke strafmaxima zijn in een aantal gevallen verhoogd, bij voorbeeld in geval van recidive en zware misdaden. De grensoverschrijdende politiesamenwerking is geïntensiveerd: politiediensten kregen meer bevoegdheid om op elkaars grondgebied te opereren. Ook de justitiële samenwerking verbeterde in grensgebieden. Het werd meer mogelijk om bij de opsporing in elkaars bestanden te kijken. Ook slachtofferzorg kreeg de laatste jaren meer aandacht.

Is succes geboekt? Het jaar 2002 lijkt een keerpunt te zijn geweest maar de criminaliteit is nog hoog. Alle schakels in de veiligheidsketen staan onder spanning om te presteren. Het kabinet-Balkenende IV heeft een nieuw veiligheidsprogramma toegezegd met als doelstelling 25% minder criminaliteit in 2008-2011 ten opzichte van 2002. Daarvoor wordt meer ingezet op o.a. meer handhaving. Het bereiken van maximale veiligheid wordt overigens een utopie geacht: de veiligheidsutopie. De veiligheidsregio is er op 1 jan. 2009 nog niet gekomen.

De bemoeistaat: moreel kompas terug?

Hoe is de kwaliteit van de samenleving te beoordelen? De paternalistische benaderingen in de zorg ('hulp om bestwil') zijn na de jaren zestig meer en meer afgewezen. In de jaren negentig is 'eigen verantwoordelijkheid' een adagium voor sociaal werk geworden. De zelfredzaamheid van burgers viel echter tegen. Wat komt er terecht van mensen die hun verantwoordelijkheid niet aankunnen, aan hun lot worden overgelaten en een zwervend bestaan als dakloze gaan leiden? Wat komt er terecht van de onverschilligen, onverbeterlijken en onbemiddelbaren? De reactie daarop is er een geweest van teruggekeerd (neo)paternalisme: harder en eerder ingrijpen. Overlast kan aanleiding worden voor ingrijpen. Niet ingrijpen doet de groep die buiten de hulpverlening valt vermoedelijk toenemen. De staat schuwt niet langer een morele opstelling. De uitval uit het middelbaar beroepsonderwijs – voortijdig schoolverlaten - moet worden bestreden. Spijelaars moeten terug de school in. Burgers moet gewezen worden op de wenselijkheid van fatsoenlijk gedrag en personen met een stoornis moeten worden gediagnosticeerd en begeleid. Affaires in de jeugdzorg, de constatering van toenemend narcisme onder jongeren (ikke, ikke, ikke) en autisme, bezinning op doorschietend gedogen van normovertreding, verruwing en agressie in de intermenselijke sfeer en andere overwegingen leidden na 2000 tot een beweging richting 'de bemoeistaat' (een term in een nummer van HP/De Tijd uit 2009). De brede school wordt een onderwijsconcept om integraal onderwijs- en jeugdbeleid te voeren, waar gemeenten volop mee te maken kregen. Roken in treinen, overheidsgebouwen en later ook in cafés werd verboden. Coffeeshops mogen niet binnen een straal van twee honderd meter van een instelling voor middelbaar onderwijs liggen en dat vereist actie van de gemeente Amsterdam en andere grotere gemeenten. Huiselijk geweld moest bestreden worden. Vrouwenbesnijdenis is strafbaar en dus ongewenst. De gezinscoach doet zijn intrede, gevolgd door de straatcoach. In wijken en buurten met representanten van etnische minderheden worden (Marokkaanse)buurtvaders actief. Aan burgemeesters moet gemeld worden in welke wijk tbs'ers met langdurig verlof zich ophouden en wat de woon- en verblijfplaats is van geresocialiseerde pedofielen. Zaken uit het privé domein zijn in discussie gekomen en tal van maatregelen genomen. De komst van de ChristenUnie in de coalitie met PvdA en CDA gaat een impuls in die richting. Minister Rouvoet werd in de coalitie minister van Jeugd en Gezin. Overspant de overheid zich daarmee niet? Is het wel mogelijk om een elektronisch kinddossier aan te leggen en een elektronisch patiëntendossier om ketenzorg makkelijker te maken?

IV. Het binnenlands bestuur: stabiliteit en dynamiek

In het voorgaande is belicht welke ontwikkeling zich voltrok in het handelen van de staat. Deze ontwikkelingen hebben grote consequenties gehad voor gemeenten. We noemen twee gevolgen. De door de burgemeesters Cohen, Opstelten en Leers bepleite sterke burgemeester is er officieel voor 1 jan. 2009 nog niet gekomen maar feitelijk kreeg de burgemeester steeds meer taken en handelingsmogelijkheden toegeschoven. Het jeugdbeleid was in de jaren tachtig en negentig in veel gemeenten nog slechts een papieren tijger maar die tijd is voorbij. Jeugdbeleid voeren is een serieuze zaak geworden. Verderop wordt nader op het gemeentebestuur ingegaan. Ik richt me in

deze paragraaf eerst op het bestel van het binnenlands bestuur. Hier voltrok zich een rigoreuze verplaatsing van de politiek. Met name de decentralisatie van taken naar gemeenten was sluipend maar imposant.

Gemeenten

De rol van gemeenten is vanaf 1958 niet teruggelopen maar juist gegroeid. Het rijk nam zelf vanaf 1950 meer en meer taken op zich, er voltrok zich dynamiek maar er volgden ook decentralisatieoperaties. Gemeenten kregen daadwerkelijk veel taken. Hoewel de personeelsomvang van gemeenten steeg, was dit niet genoeg om de taken allemaal aan te kunnen. Er volgden vanuit het argument 'decentralisatie van taken vereist robuuste gemeenten' dan ook verdere gemeentelijke herindelingen en bijgevolg schaalvergroting. De uitspraak van een burgemeester dat gemeenten uitvoeringsloket werden, gaat te ver maar dat gemeenten wel steeds meer toegeschoven kregen en moesten uitvoeren, is niet voor discussie vatbaar. En bestuurlijke drukte is een politiek item geworden. Het vierde kabinet-Balkenende besloot om bij 'nieuw beleid' te proberen niet meer dan twee overheidsorganisaties daarbij te betrekken, een voorstel dat in kringen van rijksadviesorganen tot cynisme aanleiding gaf. Wie dit nastreeft, moet het hele bestel aan wetgeving gaan doorlichten want er is sprake van veel verstrengeling in wetgeving (wetten verwijzen naar elkaar) en het provinciebestuur is wettelijk op tal van fronten tussengeschaakt middenbestuur. Wat het kabinet wil, kan dus nauwelijks en daarom is een tweelagenpolitiek vooral symboolpolitiek.

Huis van Thorbecke

Het Nederlands openbaar bestuur is te zien als een gedecentraliseerde eenheidsstaat, met accent op bestuur aan de basis – de gemeenten – en alleen dan bestuur door een 'hoger' niveau als het moet. Deze staat kent al vele decennia territoriaal bestuur en functioneel bestuur. Territoriaal bestuur is bestuur met een open huishouding dat autonoom is en zich daarmee met alle onderwerpen kan bemoeien die politiek gewenst worden tenzij een 'hogere' overheid daartoe beperkingen stelt. Deze eenheidsstaat kent de rijksoverheid, provincies en gemeenten als territoriaal bestuur en waterschappen als functioneel bestuur. Dit bestel van binnenlands bestuur wordt ook wel het Huis van Thorbecke genoemd, waarmee verwezen wordt naar de staatsman Thorbecke, die leefde in de 19de eeuw en een van de personen was die aan de wieg stonden van wetgeving over gemeenten. We laten het functioneel bestuur nu verder buiten beschouwing. Dat Huis van Thorbecke is wel gehandhaafd maar er zijn in de loop der jaren, zeker na 1958, tal van veranderingsvoorstellen gedaan.

Verbouwingsvoorstellen die niet doorgingen

Er is wel gepoogd aan dit bestel fundamenteel te wijzigen. Neem de provincies. Sinds 1990 is voorgesteld om te komen tot stadsprovincies (jaren negentig), landsdelige provinciebesturen (na 2000), een randstadprovincie (commissie-Kok), om provinciaal bestuur op te heffen en ook om provincies met een gesloten huishouding te 'bouwen' (na 2000). Al deze suggesties zijn een stille dood gestorven. Deze ideeën kunnen allemaal naar de schroothoop van de geschiedenis verwezen worden. Men kan eerder zeggen: 'old agencies never die'. Zo lang de provincies niet worden opgeschaald, zullen ook regionale gebiedsautoriteiten een stiefmoederlijk bestaan leiden of niet van de grond komen want grote sterke regiobesturen worden teveel gezien als concurrenten van het provinciebestuur. Bijgevolg is het begrijpelijk dat het idee van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) uit het advies 'Legio voor de regio' om te komen tot een regiobestuur met inliggende (deel)gemeenten met gesloten huishoudingen als meer democratische oplossing voor het zwak gelegitimeerde bestuurdersbestuur van de Wgr+ -gebieden het niet gehaald heeft. Minister Remkes van BZK wilde dit in 2003 gesuggereerde idee dan ook niet omarmen. Eerst als opschaling van provincies een feit is, zal er ruimte komen voor regionale gebiedsautoriteiten met democratisch gekozen bestuurders, die 'megalomaan' handelen weten te vermijden.

Een gemeentewet voor alle gemeenten

Tot de constanten behoort niet alleen het idee van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de bestendige rol van provincies als middenbestuur daarin maar ook dat er zowel in 1958 gemeenten bestaan en in 2008 nog steeds, hoewel ze minder in aantal werden. De gemeenten zijn als bestuurslaag dus niet opgeheven of van naam veranderd. Al die gemeenten, we tellen er per 1 jan. 2008 443, functioneren volgens de Gemeentewet. De Gemeentewet is voor alle

gemeenten op dezelfde wijze geldend, het is het centrale bestuurskader. Alle gemeenten kennen bijvoorbeeld een college van B&W, een gemeenteraad, een griffier en functioneren op een eigen territorium. Gemeenten zonder een eigen te besturen gebied bestaan niet, evenmin gemeenten zonder gemeenteraad. Alle gemeenten beschikken bovendien over een eigen ondersteunende organisatie, hoewel het mogelijk is een groot deel daarvan gemeenschappelijk te hebben met andere gemeenten en dus te 'poolen' in een of meer 'shared service units', zoals gebeurt in de BEL-gemeenten (Blaricum e.o.) , Graafstroom e.o., de Krimpenerwaard en een aantal Kempengemeenten.

Vergroting van het Huis van Thorbecke

Van een radicale verbouwing van het Huis van Thorbecke is in de periode 1958-2008 geen sprake geweest. Maar het Huis van Thorbecke is wel verbouwd. Het dak is met de komst van de EEG, later de EG en nog weer later de Europese Unie opgetild. Er is eigenlijk een verdieping bijgekomen of anders gesteld 'de zolder is verbeterd'. Teksten van het ministerie van Binnenlandse Zaken wezen de EU enkele decennia terug daarom aan als de eerste overheid, iets wat anno 2009 niet meer het geval is want de gemeenten heten nu eerste overheid. Een gemeentelijke overheid is voor burgers veelal de eerste entree tot de overheidsorganisaties, zoals de commissie-Van Aartsen in 2007 stelde.

Zijn de verdiepingen dus gebleven, het Huis van Thorbecke is sinds 1900 en zeker sinds 1950 wel vergroot. De overheden hebben meer taken op zich genomen, het budget van gemeenten is sterk gegroeid om steeds meer taken te kunnen uitvoeren. Het aantal ambtenaren dat werkzaam is bij gemeenten is enorm toegenomen. Er moesten in het huis van Thorbecke in 1958 dus veel meer mensen gehuisvest worden dan daarvoor en in 2000 nog veel en veel meer. De aantallen ambtenaren per gemeente verschillen overigens. Dat was al zo in 1958 en dat is in 2008 ook nog zo. Een gemeente als Rotterdam kent grofweg 20.000 ambtenaren maar er bestaan ook gemeenten die slechts 40 ambtenaren kennen.

Het huis van Thorbecke kent ook bijgebouwen, waarin het zogenaamde aanvullend bestuur gehuisvest is. De Wet gemeenschappelijke regelingen (wgr) maakt het gemeenten mogelijk om samen te werken. Dat is ook op grote schaal gebeurd, op het terrein van specifieke diensten, zoals bij de sociale dienst en milieu. Gemeenten kunnen ook op andere juridische manieren samenwerken, bijvoorbeeld in een stichting of ontwikkelingsmaatschappij (nv). Dat samenwerken, via publieke of private vormen, zijn gemeenten sinds 1958 meer en meer gaan doen, waardoor er in feite meer bijgebouwen ontstonden. Ook de omvang van het personeel dat bij samenwerkingsverbanden werkzaam is, is gegroeid, zij het dat het nog altijd slechts een fractie is van degenen die in gemeentelijke organisaties werkzaam zijn.

Ik reken de binnengemeentelijke decentralisatie (bgd) ook maar even tot de bijgebouwen van het Huis van Thorbecke. In 1990 heeft de bgd in Amsterdam haar beslag gekregen met de komst van zestien stadsdelen plus de binnenstad. De stadsdelen worden bestuurd door stadsdeelraden, rechtstreeks gekozen 'wijkbesturen'. De deelraden hebben destijds nagenoeg dezelfde taken en bevoegdheden gekregen als gewone gemeenten; ze beschikken over een eigen ambtenarenapparaat en een eigen budget. Slechts grootstedelijke beleidsterreinen als het openbaar vervoer, de politie en de brandweer zijn centraal geregeld. De bgd is stapsgewijze ingevoerd. In 1981 werden de eerste twee stadsdelen ingesteld, in 1987 volgden er vier. De deelraadsverkiezingen worden gecombineerd met de gemeenteraadsverkiezingen. De bgd is inmiddels een opportuniteit voor alle gemeenten die hiervoor willen kiezen want de bgd met deelraden is opgenomen in de Gemeentewet. De bgd is sinds 2000 steeds weer in discussie geweest: moeten er niet minder stadsdelen komen?

Centraliseren of meer decentraliseren?

Hoewel het Huis van Thorbecke in de periode 1958-2008 in de kern gelijk gebleven is, is in het huis intern wel wat veranderd. Er is verbouwd en er zijn relaties opgebouwd tussen de bewoners van zelfde en verschillende lagen. We kunnen die wijzigingen aanduiden als verschuivingen in de reikwijdte. De verticale reikwijdte is verschoven doordat de rijksoverheid taken ging centraliseren en decentraliseren. De decentralisatie is de kunst van het overlaten maar in de praktijk vrijwel

altijd vervlochten bestuur.

Centralisatie heeft zich voorgedaan maar is al jaren niet echt het item. Historisch gezien, is vast te stellen dat geleidelijk taken, die het eerst zijn opgepakt door gemeentebesturen, naar de rijksoverheid zijn gegaan. Van Poelje heeft dat in 1951 aangegeven. Het ging tot 1950 bijvoorbeeld om centralisatie van kwaliteitszorg op het vlak van voedsel en waren, vleeskeuring, drinkwatervoorzieningen, electriciteit, onderwijswetgeving, wetgeving op het gebied van volkshuisvesting, werkloosheidsvoorziening. Recent trok de rijksoverheid (de minister van Economische Zaken) de toelating van koopzondagen weer naar zich toe. Maar er is ook sprake geweest van rijksbeleid dat geheel of gedeeltelijk is overgeheveld naar gemeenten. Lang niet altijd gingen rijkstaken bij een decentralisatie volledig over naar gemeenten maar was sprake van een verbond tussen rijk en gemeenten in de vorm van medebewind. Gemeenten deden de uitvoering van taken maar de rijksoverheid stuurde mee en verstreekte via specifieke uitkeringen middelen. De bijstandswet was een klassiek voorbeeld van vervlochten bestuur. Blijkbaar zijn er duidelijke verbindingen binnen het Huis van Thorbecke en wordt er wel eens op de vloer geklopt of tegen het plafond gestoten om de bewoners op het andere niveau tot iets te manen of stimuleren.

Het gevolg van decentralisatie was dat gemeentebesturen niet slechts hun middelen ontvingen en ontvangen via het Gemeentefonds (algemene uitkering; 'het zakgeld van gemeenten' genoemd) en door middel van lokale heffingen en belastingen, maar ook via een derde bron: de specifieke uitkeringen. In de periode waarop we ons richten is het aantal specifieke uitkeringen, ook wel 'gouden koorden' genoemd, sterk gegroeid tot grofweg 500 maar er is in de jaren tachtig ook een grote saneringsoperatie ingezet, die leidde tot opheffing, bundeling van dergelijke uitkeringen en overhevelingen naar het Gemeentefonds. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft dit beleid en in kaart gebracht.

Toename aan taken

De decentralisatiesoperaties hebben zich sinds 1958 opgevolgd met als gevolg dat gemeenten steeds meer taken kregen: 'van de wieg tot het graf'. Maar van oudsher pakten gemeentebesturen veel zaken zelf aan, zonder bemoeienis van de rijksoverheid die zich aanvankelijk concentreerde op defensie, politie, openbare orde, volkshuisvesting. Hadden de taken van gemeenten voor 1900 ook nog betrekking op handhaving van recht en openbare orde ('de veldwachter'), drinkwatervoorziening en riolering, geleidelijk kwamen daar tot 1914 tal van andere taken bij, zoals betreffende armenzorg. Verdere toename van taken van gemeenten, zeker in grote steden, is kenmerkend voor de periode 1914-2008.

Overheidstaken zijn zeker na 1958 niet alleen overgedragen naar gemeenten maar ook van inhoud veranderd. Was tot ongeveer 1958 vaak sprake van een opdracht van het rijk aan gemeenten tot het slechts uitvoeren van een taak, later volgde de aansporing tot het ontwikkelen én uitvoeren van beleid. Dit gold bijvoorbeeld voor het sociaal en cultureel domein, zoals voorzieningen voor gezondheidszorg, volwasseneneducatie, bibliotheekwerk, verkeersveiligheid en vervoer, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. 'Mechanisch medebewind' verschoof naar 'dynamisch of innovatief medebewind' (Korsten en Tops, 1998: 90). Aanvankelijk ging dat hier en daar gepaard met gedetailleerde planningopdrachten, maar dat is in de jaren tachtig veranderd. In de recente tijd is gemeentelijk beleid ontstaan of uitgebreid op tal van gebieden, zoals parkeerbeleid, grondpolitiek, sportvoorzieningen, toerisme en stadspromotie, publieke evenementen in de openlucht, ouderenzorg, jeugdbeleid, gehandicaptenvoorzieningen, maatschappelijke ondersteuning, coffeeshopbeleid, criminaliteitsreductiepolitiek, voetbalvandalismebestrijding, armoedebestrijding, omgaan met daklozen, opvanglocaties voor drugsverslaafden, beleid ter voorkoming of opvang van huiselijk geweld.

Overzien we de periode 1958-2008 dan valt een teruggang in autonome taakuitoefening door gemeenten waar te nemen. Een logisch gevolg van een sterk vervlochten bestuur. Vastgesteld is dat daarmee de bewegingsvrijheid van gemeentebesturen zeker niet geheel is aangetast. Op bepaalde gebieden kunnen gemeentebesturen meeliften op regelingen, subsidies of cofinancieringsmogelijkheden van hetzij ministerie x of y. Handige substitutie is hier en daar mogelijk, zoals ook andere bestuurskundigen sinds 1980 beklemtonen.

In het kader van de takendiscussie kristalliseerde zich overigens uit dat inkomens- en vermogensbelastingheffing, het macro-economisch stabilisatiebeleid en herverdelingsbeleid rijkszaken zijn waar gemeenten buiten moeten blijven. Gebleken is dat het rond herverdelingsbeleid wel eens geschuurd heeft. Linkse gemeentebesturen hadden de neiging om veel aandacht te besteden aan schuldsanering en herverdelingseffecten te bewerkstelligen, althans niet af te wijzen.

Vervlochten bestuur

Naast de decentralisatie is ook een andere interbestuurlijke verschuiving te signaleren in de verbindings- en temperingsmechanismen tussen rijk en gemeenten, met soms de provincie als specifieke verbinder dan wel temperend orgaan. De rijksoverheid zocht in de jaren zeventig en tachtig verbindingen en samenhang in de vorm van planverplichtingen, wat leidde tot planstelsels op het gebied van ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld waterhuishoudingenproblematiek. De plannen van alle overheidsniveaus werden geacht in elkaar te grijpen. Denk aan de nationale planning voor ruimtelijke ordening, provinciale streekplanning, gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen. Het provinciale streekplan werd in de jaren zeventig het centrale beoordelingskader van provincies voor wat gemeentebesturen konden doen aan uitbreiding en gebiedsontwikkeling. Streekplannen nieuwe stijl werden ook het verbindend kader voor hoe een provinciebestuur opereerde op het vlak van landschapsbehoud, agrarische ontwikkeling, ecologie, wegen, autowrakken en wat al niet. Geleidelijk leidde dit geheel van plannen op tal van terreinen tot forse kritiek. De commissie-Vonhoff keek eens kritisch naar al die planning en sprak van een ware carnavalsoptocht van planverplichtingen.

Planning was na pakweg 1985 niet langer 'alles' maar de rijksoverheid bleef verbindingen zoeken, zoals door middel van bestuursovereenkomsten en convenanten, bijvoorbeeld op milieugebied met brancheorganisaties. De verbindingen betroffen dus niet slechts de relatie rijk-gemeenten.

Verbindingen zijn er ook via intermediaire rijksheren, zoals de inspecties op het gebied van de ruimtelijke ordening. In het kielzog van de planningdiscussie kwamen ook inspecties in discussie. Stuurden ze teveel? Aan wie zijn inspecteurs eigenlijk verantwoording verschuldigd en heeft het parlement greep op het functioneren van inspecties, ook al geldt de minister als verantwoordelijk? De vraag stellen is deze beantwoorden maar er bestaan nog steeds inspecties die gemeenten aansporen, soms door middel van benchmarking, bijvoorbeeld over de omvang en kwaliteit van handhavingsactiviteiten. Sinds grofweg 1995 is het toezicht hier en daar verminderd, en hier en daar trad bundeling op en ontstond een nieuwe toezichtinstantie. Met de opmars van de 'risk society' is de aandacht voor risico's, aansprakelijkheid en veiligheid op het gebied van mobiliteit, dijken, dierziekten en voedselveiligheid echter toegenomen. Dat zien we terug in bijvoorbeeld het meer recent ontstaan van een nationale Voedsel- en Warenautoriteit.

De verschuiving in de verticale reikwijdte in de vorm van een centralisatie en in het algemeen vervlochten bestuur is wel in discussie geweest in de jaren zestig maar daarna als item sterk in betekenis gedaald. Er wordt weinig meer over geschreven en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten tamboereert daar niet meer op, hoewel ze vaststelt dat het vooraf beoordelen van beleidsvoornemens op mogelijke negatieve gevolgen voor gemeenten in het kader van de uitvoering van de code voor interbestuurlijke betrekkingen heel zinvol is.

Vervlochten bestuur wordt inmiddels volop geaccepteerd als onderdeel van de netwerkmaatschappij van van elkaar afhankelijke organisaties die taken, bevoegdheden, en middelen op tal van terreinen moeten bundelen. Het is in de jaren tachtig naar voren gekomen dat ook gemeentebesturen werk moeten maken van netwerkconstitutie, dus de vraag wie wordt toegelaten tot een netwerk, en van bevordering van netwerkproductiviteit door netwerkmanagement. Op tal van terreinen, zoals bijvoorbeeld de verdroging van de Peel, is geen enkele overheid alleen in staat om doorzettingsmacht te gebruiken, afhankelijk als men is van andere gemeenten, provinciebesturen, waterschappen, grondeigenaren, grondgebruikers. Bij de ontwikkeling van de Peel is netwerkmanagement goed van de grond gekomen. De taken en middelen moeten creatief gebundeld worden om problemen in deze op te lossen of te

verminderen. Analyse van zgn. diagonaal beleid (een term van de vroegere Rijksplanologische Dienst; op interbestuurlijke consensus gericht) in de Biesbosch, de Gelderse Vallei en andere gebieden wijst uit dat partijen zich makkelijker verenigen als er financieel lokaas is uitgegooid. In deze gebieden lukte dat niet overal. Omdat het creatief bundelen van taken, bevoegdheden en middelen van overheids- en andere organisaties hier en daar niet goed van de grond kwam en de productie van beleidsdocumenten als een soort vooruitschuifoperatie enorme vormen aannam, valt te spreken van een groot beleidsfiasco dat met ritueel 'sur place'-dansen nog het best getypeerd lijkt.

Vervlochten bestuur heeft zich ook geuit in vernieuwingspogingen. Neem het departement van VROM, dat rond 2002 het fenomeen adoptiewijken bedacht. Er zijn adoptieteams samengesteld dwars 'door de kokers' heen. Daarin zaten wethouders van de stad zelf, een bewindspersoon, een onafhankelijke deskundige en een topambtenaar. De opdracht was eenvoudig: laat partijen vertellen waar ze tegenaan lopen en probeer daar wat aan te doen in de regelgeving, bijvoorbeeld. De betrokken directeuren-generaal overlegden elke zes weken over de vorderingen. Annet Bertram, toen dg van VROM kreeg twee wijken, waaronder Overtoomse veld terwijl minister Zalm van Financiën adoptieminister was. Bertram werd positief gegrepen door de werkwijze ('je moet je richten op het echte probleem') en maakte daarom in 2007 de overstap naar een baan als gemeentesecretaris van Den Haag.

'De bestuurlijke top van de gemeente moet in de wijk zitten, omdat je anders niet door de regels en de kaders komt. Je moet snel contact kunnen leggen met meerdere ministeries, want het probleem zit niet op één onderwerp. Ik heb echt twaalf hulpverleners op een gezin gezien, we willen naar één gezinscoach en met verschillende instanties gaat dit niet zomaar. Je hebt de juiste connecties nodig om dat te bereiken' (re.Public, 230109, nr. 3).

Wat heeft de decentralisatie van taken gebracht?

De decentralisatiebeweging was een succes? Gemeentebestuurders en topambtenaren ervoeren in overgrote meerderheid in de periode 195-2008 dat de decentralisatie een toenemende druk op het lokaal bestuur legde. Desalniettemin zijn gemeentelijke organisaties veerkrachtig gebleken door creatief op zoek te gaan naar manieren om taken naar behoren uit te voeren. Behalve door middel van outsourcing van taken naar grotere gemeenten of intergemeentelijke shared services is daarbij gebruik gemaakt van inhuur van externe adviseurs. De decentralisatieopgaven waren vaak een motief om de intergemeentelijke samenwerking te verbreden of verdiepen, en soms een argument om herindeling te overwegen. Dat grotere gemeenten sneller in staat waren om decentralisatieopgaven te vervullen, verrast niet (Boogers e.a., 2008: 30). De creativiteit van gemeenten in het aanpakken van decentralisatieopgaven bewijst dat lokale bestuurskracht niet uitsluitend of voornamelijk met schaalgrootte samenhangt (Boogers e.a., 2008: 30).

Waren gemeenten in staat om de nieuwe taken uit te voeren? Volgens driekwart van de respondenten uit een recent onderzoek was de kennis en kunde om gedecentraliseerde taken lokaal uit te voeren lokaal niet voldoende. Dat geluid kwam vooral uit kleinere gemeenten.

Maar wat hebben gemeenten dan gedaan om tegemoet te komen aan de gewenste uitvoeringscapaciteit? In aansluiting op het voorgaande, het blijkt gemeenten wel te lukken om die capaciteit te verwerven, hetzij door extra middelen in te zetten, hetzij door het uitbesteden van taken of intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten lukt het al met al wel om de decentralisatieopgaven na 2000 aan te pakken maar ze kregen niet voldoende middelen van het Rijk? Het blijkt dat in de ogen van vier op elke vijf respondenten de rijksoverheid niet scheutig genoeg was om decentralisatieoperaties goed te laten verlopen. Er werden niet voldoende financiële middelen verstrekt.

Dat door decentralisatie van rijkstaken de lokale integratie of afstemming van taken onder druk kwam, is nauwelijks gebleken (Boogers e.a., 2008: 30).

Grotestedenbeleid: van prestatiesturing naar sturing op basis van vertrouwen

Wie over vervlochten bestuur spreekt, kan het grotestedenbeleid (gsb) niet ongemoeid laten. Tal van kabinetten voerden later een gsb maar de grote steden zelf ook; er was dus sprake van verknoping. Gsb heet ook wel 'samen voor de stad'. In 1994-1998 viel het gsb onder

staatssecretaris Kohnstamm. In 1995 worden negentien steden voor het gsb geselecteerd. In 1995 ondertekent het kabinet een convenant met de grote vier (G4); later volgen de vijftien. Daarna wordt het aantal gsb-steden uitgebreid met zes, waarna dus de G25 ontstaan. Daarna komen er nog vijf gemeenten partieel bij; de zgn. aanleungemeenten. Later komt er een minister voor grotestedenproblematiek, die medeverantwoordelijk wordt voor rijksuitgaven die betrekking hebben op gsb.

Het nationale gsb had als doel de positie van de steden te versterken en te voorkomen dat binnen steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit werd en wordt. Het gsb moe(s)t bijdragen aan 'de complete stad', een stad waarin het aangenaam toeven is. Dit gsb komt voort uit het feit dat omvangrijke maatschappelijke, sociaal-economische en fysieke problemen elkaar versterkten. Een hoog percentage inwoners met een laag inkomen en hoge criminaliteitscijfers, versterkt door een gebrekkige infrastructuur, een verouderde woningvoorraad en relatief lage economische groei werd onwenselijk geacht. In het regeerakkoord 1994 worden als bestuurlijk uitgangspunt van het gsb genoemd: het terugdringen van de verkokering bij de rijksoverheid en bevorderen van verdere decentralisatie; het versterken van de regiefunctie van het stedelijk bestuur ter bevordering van de samenhang tussen gedecentraliseerde beleidssectoren; het vergroten van de financiële armslag van de steden. De besturingsfilosofie wordt gewijzigd. Integrale prestatiesturing wordt gezien als prikkel voor steden om beleid anders dan tot dan toe vorm te geven. Het moet gaan om integraal beleid, decentralisatie, ontschotting, ontkokering, sturen op hoofdlijnen en gerichtheid op 'outcomes' (effecten) in plaats van zo maar op besteding van middelen.

De nationale overheid wil de beleidsruimte voor stadsbesturen verruimen, ook door deregulering. Convenanten en meerjarenontwikkelingsprogramma's (MOP's) vormen de basis voor de prestatiesturing. Prestatiesturing en decentralisatie zijn in het gsb leidende concepten, zegt de Raad voor het openbaar bestuur in een advies uit 2001. In de MOB's is het beleid in de regel geclusterd in drie beleidsterreinen: de economische, fysieke en sociale pijler. De MOB's zijn door de minister van GSI getoetst aan criteria die door het rijk en gemeenten gezamenlijk vooraf overeengekomen waren, zoals onder meer mate van integraliteit en draagvlak bij lokale en regionale partners.

Of de prestatiesturing een succes was? Decentralisatie en prestatiesturing waren de kern van gsb-beleid, rijk en gemeenten maakten prestatieafspraken. Prestatiesturing zou ten eerste moeten bijdragen tot grotere effectiviteit en meer doelmatigheid in de probleemaanpak – met name door leren in de vorm van het beproeven van uiteenlopende oplossingen – en ten tweede tot beloning van succesvol beleid en negatieve sanctionering van falend beleid. Het beleidsleren blijkt maar een beperkt succes te zijn geweest, onder meer vanwege de geconstateerde eenvormigheid. Hebben de zelfanalyses en visitaties dan bijgedragen aan leren van stadsbesturen en in de stedelijke organisaties? Enigszins⁴. Sturen op prestaties is een ding, gebleken is dat *sturen op vertrouwen* zeker zo belangrijk is. Dat betekent dat de rijksoverheid in haar gsb-beleid meer moet 'loslaten'. Interorganisatorische prestatiesturing in de vorm van 'afrekenen op resultaat' loopt tegen grenzen op want het werken aan grootstedelijke brandende kwesties is geen natuurkundige proef.

Deze aanpak heeft minder gebracht dan verwacht. Een les is: wie als grotestadsbestuur wat aan zijn problemen wil doen, moet niet alleen afspraken maken met de rijksoverheid en een buidel budget verwerven maar moet sterk inzetten op draagvlak bij de lokale beleidspartners en de bevolking. Het zijn partners, zoals woningcorporaties, die een deel van de vraagstukken op zich moeten nemen. Dat brengt gemeentebesturen deels ook in een regisseursrol: bestuur door regie.

Souvereiniteitsoverdracht naar de EU

De bewoners van het Huis van Thorbecke hebben elkaar opgezocht en vinden elkaar soms, maar niet altijd. Hoe staat het met de hoogste verdieping? Gememoreerd moet nog worden dat sinds 1958 sprake is geweest van een soort centralisatie. We noemen dat echter niet zo. Er wordt

⁴ Verdisconteerd moet worden dat dergelijke brede beleidsprogramma's pas werking op langere termijn hebben en het effect van die programma's als zodanig moeilijk eenduidig is vast te stellen door de werking van andere factoren. Zie ook Gilsing (2005).

gesproken van soevereiniteitsoverdracht van de rijksoverheid aan de organen van de Europese Unie.

Deze ontwikkeling, die ook wel wordt gezien als een vorm van 'verplaatsing van de politiek', is vooral sinds 1970 verder doorgezet. De EU maakt beleid en dat moet dan weer door de oorspronkelijke soevereiniteitsoverdrager nationaal geïmplementeerd worden. De EU bemoeit zich niet alleen rechtstreeks met vrij verkeer van goed, geld, mensen, maar inmiddels ook met justitie, water, onderwijs, milieu. De bemoeienis gaat ver want heeft betrekking op het geluidsniveau van de grasmaaiers, de bescherming van schilders door verplicht gebruik van hoogwerkers onder bepaalde omstandigheden, het innemen van 'leeg goed', het toelaatbare niveau van fijnstof. De EU heeft zich ontfermt over de milieueffectrapportage (mer) die nu in een Europees jasje steekt. Waar Nederland met de mer oorspronkelijk voorop liep heeft het zich naderhand moeten voegen naar een geharmonieerde aanpak. Dat verschijnsel deed zich op meer fronten voor. Van uitholling van gemeentelijke taken richting EU is over het algemeen nauwelijks of niet sprake geweest, maar het is wel zo dat bepaalde EU-regels weer van invloed zijn geworden op gemeente. De regels over Europees aanbesteden behoren tot de bekendste. Gemeenten en ook provincies hebben hier lang mee geworsteld. Inmiddels hebben bepaalde provincies en grotere gemeenten deze worsteling achter de rug. Gemeenten als Amsterdam zijn EU-proof bevonden.

Zuchten onder regelgeving?

Ook al is de centralisatie van onderop naar de rijksoverheid historisch gezien vaststelbaar, en deed zich ook overdracht van taken voor naar het EU-niveau en terug naar het nationale niveau voor, alsmede decentralisatie van het rijk naar gemeenten, is de rijksoverheid zich toch breed blijven inlaten met Nederland? Hoe moeten we de rijksinvloed op het land zien? Wie kijkt naar verticale verhoudingen, ontkomt niet aan de vraag of Nederland na 1958 meer en meer is gaan zuchten onder een sterke toename van regels – Geelhoed schreef al in 1983 over toegenomen regeldichtheid -, en welke bijdrage de EU daaraan geleverd heeft. En welke bijdrage de ontwikkeling van de samenleving naar een risk society daaraan levert.

Na bijna iedere (bijna)ramp, incident, fiasco of schandaal roepen burgers, politici, journalisten en belangengroepen om meer voorschriften en regels en handhaving daarvan. Dat bleek na de Herculesramp in Eindhoven, de vuurwerkram্প in Enschede en na de cafébrand in Volendam. Steeds levert zo'n casus veel rapporten op en wordt met de vinger naar de verantwoordelijke overheidsorganisaties gewezen.

De ontwikkeling sinds 1980 tot medio 2003 laat een groei zien: van 1100 wetten informele zin in 1980 naar 1800 wetten in 2003. Minister Donner van Justitie sprak in 2004 van een geschatte groei aan wetten van 2.5% per jaar (Staatscourant, 24108). Het aantal wetten in formele zin stabiliseert sindsdien nagenoeg maar er worden ook wetten gewijzigd. Het aantal algemene maatregelen van bestuur van ministers overstijgt wetgeving na 2000 sterk. Daardoor is bereikt dat in totaal in 2004 ruim 12.000 wetten, AMvB's en ministeriële regelingen van kracht zijn.

Leidde die toename ook tot deregulering als grote operatie, zoals ten tijde van het premierschap van R. Lubbers, rond 1983? Het tweede kabinet-Balkenende heeft deregulering tot speerpunt van het beleid verheven. Een groot succes was dit niet omdat het kabinet geen lang leven beschoren was. Het is ook de vraag of veel deregulering mogelijk is, want er is nu eenmaal behoefte aan bescherming van allerlei belangen. De aandacht ging sinds ongeveer 2000 ook uit naar administratieve lastenverlichting voor bedrijven. De VNG kwam overigens in 2008 wel met een actie om te komen tot deregulering, namelijk van gemeentelijke verordeningen.

Minister Donner besloot in 2004 wel om een aparte monitoring te stellen voor meting van de invloed van de Europese Unie op de nationale wet- en regelgeving in te stellen. De invloed van 'Brussel' is wel eens getypeerd als 7% voor de wetgeving en zo'n 14% voor de regelgeving (Staatscourant, 241008). Die cijfers zijn gebaseerd op 1) de methode om op internet na te gaan hoeveel wetten en regels verwijzen naar een Europese richtlijn; 2) overzichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken over de omgezette en nog om te zetten Europese richtlijnen. Staatssecretaris Nicolai van Europese Zaken toonde zich in 2004 ongelukkig met deze cijfers. Hij ging uit van een percentage van 50-60%, omdat onder andere ook Europese verdragen doorwerken en sommige Europese regelgeving geen sporen nalaat in Nederlandse wetgeving. De

doorwerking van EU-besluiten in AMvB's zou volgens sommige andere onderzoekers 35% bedragen en van ministeriële regelingen 51% (Staatscourant, 241008 en 271008). Plussen en minnen blijkt lastig. Maar duidelijk is dat van een geringe betekenis van de rijksoverheid door verplaatsing van de politiek naar opzij (zelfstandige bestuursorganen op afstand), naar boven (EU) en naar beneden (provincies, gemeenten) lang geen sprake is. Maar volgens recente kabinetten-Balkenende is de rijksoverheid wel topzwaar geweest en moet meer verantwoordelijkheid overgeheveld worden naar zelf (grotendeels) verantwoordelijke burgers en organisaties: de verplaatsing van verantwoordelijkheid naar de samenleving. De beweging is er voor burgers een naar een meerkeuzemaatschappij. Burgers moeten individuele keuzen maken voor onder meer financiering voor aanvullende zorg.

Horizontale verschuiving in reikwijdte van bestuur

Naast verticale bewegingen van boven naar beneden en van beneden naar boven, komen we in de periode van onderzoek horizontale verschuiving in de reikwijdte van het lokaal bestuur tegen. Dat wil, vanuit de metafoor redenerend, zeggen dat de verantwoordelijke gemeentebestuurders een zekere taakontlasting hebben bewerkstelligd door de uitvoering van bepaalde werkzaamheden op afstand te zetten in de vorm van externe verzelfstandiging en privatisering. Een voorbeeld van verzelfstandiging is het op afstand plaatsen van het gemeentelijk vervoerbedrijf in Amsterdam, een operatie die met horten en stoten is verlopen. Grotere gemeenten hebben verzelfstandigd, kleinere minder. Veel gemeenten zijn gestopt met huisvuilophaal en zijn hiervoor contracten gaan afsluiten met private partijen. Het belangrijkste motief voor verzelfstandiging blijkt overigens kostenbesparing.

In de periode 1990-2008 heeft verzelfstandiging en privatisering de gemoederen in veel gemeenten echter in het geheel niet meer bezig gehouden.

Gemeenten hebben in relatie tot maatschappelijke acties ook wel besloten om de verantwoordelijkheid meer in de samenleving te laten of terug te leggen. Zo wordt het onderhoud van sportvelden hier en daar overgelaten aan sportverenigingen.

Figuur 1: Typering van enkele ontwikkelingen vanaf 1958 in het binnenlands bestuur

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
Maatschappelijke context	Ontzuilende maatschappij; einde pacificatie-democratie	Polarisatietijd	No nonsense; eerste typeringen van netwerkmaatschappij	Typering als multiculturele maatschappij; en risicomaatschappij (rampen, rellen, gijzelingen, stroomstoringen, dierziekten; voedselveiligheidskwetsies, etc.)	Globalisering; meerkeuzemaatschappij; kiezen van zorgpolis enz.; stijgende verwachtingen
Wettelijk kader voor gemeenten	Grondwet; één gemeentewet voor alle gemeenten; Wet gemeenschap-pelijke regelingen; drie lagen	Idem	Idem, geleidelijke opmars Europese Unie	Idem, sterkere opmars Europese Unie; Algemene wet bestuursrecht	Idem; dualisering Gemeentewet; wel differentiatie op maat; Rotterdamwet
Bestel van binnenlands bestuur	Huis van Thorbecke: drie lagen+ aanvullend bestuur	Decentralisatiepogingen; herindeling van gemeenten	Grote operaties; herindelingen gemeenten; grotestedenbeleid; toename inter-gemeentelijke samenwerking (gewestvorming)	Herindelingen gemeenten opgelegd aan gemeenten ; prov. herindeling faalt, geen stadsprovincie; wel Wgr+-gebieden (regiovorming via kaderwetgebieden)	Herindeling gemeenten van onderop; shared services; bestuursconvenanten en versterking Wgr+-gebieden
Inter-bestuurlijke betrekkingen	Rijksheren' houden toezicht (inspectie r.o. enz.); nadruk op goedkeuringsrecht/ verklaringen van geen bezwaar	Denken aan complementair bestuur; verticale coördinatie via ruimt ordening; planol. kernbeslissingen	Discussie over bestuursakkoorden	Code interbestuurlijke betrekkingen: vooraf toetsing gevolgen wetgeving voor gemeenten	Autonomiediscussie (ook Handvest lokale autonomie); gemeente eerste overheid; bestuurlijke drukte als issue

Lokaal beleid	Vooraf (einddoel) planning: ruimt. ordening, voorzieningen-planning	Beleid t.a.v. openbaarheid en inspraak; lokale milieutaken; komst lokaal welzijnsbeleid; minderhedenbeleid	Binnengemeentelijke decentralisatie; dereguleringscie-Geelhoed; kern-takendiscussie	Verdere beleidsverbreding; functionele commissies; verzelfstandiging; uitbesteding en privatisering	Wmo, nieuwe Wro; veiligheid; cie-Van Aartsen; cie-Bovens; cie-d'Hondt;
Sturings concepten	Sturingsoptimis me via (einddoel) planning; maakbaarheids-ideologie; modellen denken	Pleidooien voor deregulering en decentralisatie	Sturen op afstand; opkomst netwerkmanagement	Zakelijke overheid; new public management (NPM); opkomst strategisch management in gemeenten	NPM niet zaligmakend; kritiek op marktdenken

Schaalvergroting door herindeling

We hebben nu gezien dat het Huis van Thorbecke wel een aantal zelfde verdiepingen bleef houden voor rijk, provincies en gemeenten maar wat speelde zich op het niveau van gemeenten nog meer af? Er is door opeenvolgende ministers van BZK vrijwel permanent geredeneerd dat herindeling van gemeenten nodig was vanuit de overweging dat alleen robuustere gemeenten meer taken na decentralisatie aan zouden kunnen. Deze redenering was 'makkelijk' omdat er altijd wel enige overheveling van taken in discussie was of een nieuw taakcomplex zich voor gemeenten aandienende. Dat was echter niet voldoende om gemeentelijke herindeling van de grond te krijgen. Er kwamen argumenten bij. De redenering achter het nationale herindelingsbeleid is sinds 1958 een keer of drie wezenlijk verschoven: van minimumaantallen inwoners (minister Struys, Beernink e.a.) voor de wenselijke gemeentegrootte via de knelpuntenaanpak naar voorstellen van onderwerp, al of niet gefundeerd in een kritische bestuurskrachtmetering van gemeenten. Deze redeneringen zijn aangevochten. Bestuurskracht kan niet slechts afhankelijk zijn van aantallen inwoners of ambtenaren maar hangt samen met de homogeniteit van het college van b & w, de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen en de kwaliteit van het apparaat. De praktijk van herindeling zette desalniettemin door. In de bestuurskunde geldt dit leerstuk als het succes van falend beleid.

Het aantal gemeenten is intussen sterk teruggelopen. Om die reden wordt wel gezegd dat de terugloop in het aantal gemeenten, en daarmee schaalvergroting van de overblijvende (nieuwe) gemeenten, de belangrijkste verandering is geweest uit de periode 1958-2008. Kunnen we dan ook zeggen dat heringedeelde gemeenten beter functioneren dan andere? Hierover is het een en ander bekend. Gebleken is dat na herindeling de bestuurskosten wel dalen (er verdwijnen immers bestuurders) maar het aantal intergemeentelijke samenwerkingsverbanden loopt niet erg terug. Gemeenten hebben blijkbaar voor bepaalde vraagstukken een ander niveau nodig dan het zuiver gemeentelijke. De ambtelijke organisatie wordt ook wel iets minder kwetsbaar omdat de vervangbaarheid toeneemt. Ook is iets meer specialisatie op taken mogelijk. De neiging om te academiseren in de vorm van verschriftelijke planprocessen neemt na herindeling toe en slagvaardige directe coördinatie loopt terug. Na herindeling neemt de afstand van het bestuur tot de bevolking wat toe en loopt de bereidheid tot participatie van burgers aan interactieve beleidsvorming (of aangeboden inspraak) zeker niet op. Worden gemeenten groter dan 50.000 inw. dan is dit evident en wordt de politieke belangstelling voor bestuur iets terug.

V. Het gemeentebestuur: stabiliteit en dynamiek

Ik kom bij de positie van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisaties in de periode 1958-2008. Voor de typering van de ontwikkelingen die de gemeenten doormaakten, maak ik een indeling in rollen die aan gemeenten in de analyses van de gemeentelijke bestuurskracht vaak zijn toegekend: de rol van de gemeente als politiek bestuur, de rol van het collectieve beleid, de rol van de gemeente als dienstverlener, de rol van samenwerker (met gemeenten, organisaties, burgers), de rol van werkgever (wat verwijst naar de bedrijfsvoering). Welke ontwikkelingen zijn op dit vlak te traceren? De bijgevoegde figuur geeft een overzicht. De ontwikkelingen die mij opvielen, worden genoemd. Deze schets heeft iets van een dwarsdoorsnede. Wellicht dat ergens in een gemeente nog iets gebeurd is dat voor die ene gemeente van exceptionele betekenis is geweest, zoals de vuurwerkramp Enschede jarenlang in de greep hield. Ik moet dit opmerken omdat ik eerder dit betoog aangaf dat discontinue ontwikkelingen van grote betekenis (kunnen) zijn.

Ik ga verderop ontwikkelingen noemen. Deze ontwikkelingen zijn over het algemeen niet negatief te duiden maar de diagnose die aan de basis hiervan lag, is wel kritisch. Democratisering is bijvoorbeeld een reactie op eerdere gebrekkige invloed van burgers op het bestuur. Prestatiesturing is een reactie op niet meer goed weten waar beleid eigenlijk op gericht is en wat het uithaalt en een kritische raad die zich afvraagt of beleid verwachtingen waar maakt.

Deze ontwikkelingen zijn over het algemeen ontwikkelingen die het divers geheel van honderden gemeenten in Nederland raakten. Gemeenten komen overeen omdat ze alle wettelijke taken moeten vervullen maar gemeenten kennen ook verschillen in problemen, knelpunten, uitdagingen. Een gemeente als het Friese Littenseradiel is een uitgestrekte plattelandsgemeente die gold als een zeer veilige gemeente. In deze gemeente met tal van kernen dient veel aandacht te worden besteed aan de kwaliteit van waterwegen en beken. Gezien de fysieke structuur is dit een onvermijdelijk belangrijk bestuurlijk vraagstuk. Minderhedenbeleid is daarentegen onbelangrijk. Gemeenten stemmen overeen of verschillen van elkaar in fysiek opzicht en/of in economisch, demografisch, politiek en sociaal-cultureel opzicht. Er komen gemeenten voor met veel of weinig inwoners, met burgers die afkomstig zijn uit meer dan pakweg zestig landen of waar 'buitenlanders' nauwelijks voorkomen, met oude en nieuwere stadswijken, met wel of geen monumenten, met fameuze grote musea of geen museum, met wel of geen haven, met of zonder grachten, met een linkse bevolking of een andere samenstelling, wel of niet geconfronteerd met bevolkingskrimp, enzovoorts. Dat soort verschillen kan doorwerken in beleidsprioriteiten, of er sprake is van een bepaald beleid, of een bepaald beleid omvangrijk en/of intensief is. De ene gemeente doet meer en de ander minder op het vlak van democratisering, bestuurlijke vernieuwing, experimenten op het vlak van sociale cohesie. Er kunnen ook faseverschillen zijn in gemeentelijke ontwikkeling: snelle 'adopters' zijn bijvoorbeeld te onderscheiden van trage volgers. Studies van bestuurlijk-risicovolle gemeenten wijzen uit dat bepaalde gemeenten er bijvoorbeeld uitspringen door de aanwezigheid van een versplinterde, wispelturige, bijterige gemeenteraad, wat een verhoogd risico geeft op het sneuvelen van bestuurders.

Figuur 2: Typering van enkele ontwikkelingen vanaf 1958 in gemeentebesturen en organisaties

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
Burgemeester	Benoemd	Profielschetsen	Profielschetsen en vertrouwens-commissies	Stranden streven naar gekozen burgemeester; meer openbare orde vraagstukken	Gekozen en benoemd; roep om sterke burgemeester; vervallen burgemeestersreferendum; verbreding taak; bibob; verbinden belangrijk (lokaal en regionaal)
College	Afspiegeling-college	Afspiegelingscollege met program	Idem	Opmars informatie; wijkwethouders; sneuvelen wethouders niet minder	Wethouders van buiten; collegialiteit; teamvorming; vertrouwenskwesties
B&W-raad	College sterk bepalend, raad volgend (omgekeerd monisme)	College sterk bepalend; pogingen tot versterking positie raad met fractie-assistenten	Raad bureaucratiseert: meer detailinvloed en dus meer stukken; weinig naar buitengerichtheid	Vooroverleg coalitie ter discussie; meer vragen van raadsleden; gemeenteraden overvraagd	Dualisering: raadsgriffier; raadsfunctie signalering, kaderstelling, meer controle; rekenkamers; wethouders geen raadslid meer
Bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen	Ambtelijke org ondersteunt college; gemeentesecretaris is sluiswachter	Idem, maar toenemende vraag naar ondersteuning van raad	Contractmanagement: decentrale verantwoordelijkheid, meer outputgerichtheid	Afspraken over resultaat- en effectsturing via indicatoren (3W); afdelingsplannen;	Overleg rond programma's

				opkomst integraal management	
Ambtelijke organisatie-structuur	Secretariemodel	Opkomst departementaal model; wethouders krijgt bestuursseenheid; weth. nemen in grote steden sturing (deels) over van secretaris	Sectorenmodel: vorming beleid en uitvoering samen; secretarie coördineert; reorganisaties vooral in grotere gemeenten; formatievermindering	Ook functioneel model: directeur met taakvelden en budgetten; afstemming in managementteam; aandacht voor samenwerking; opkomst integraal management	Directiemodel als referentiepunt
Technologie in ambtelijke organisatie	Typemachine	Komst kopieerapparaat	Komst personal computer	Internet en intranet; back office/ frontoffice; gemeentelijke websites	Flexibele werkplek; archivering in digitale tijd; mobiele telefonie; elektronisch vergaderen
Ambtenaren	Nadruk op beheersmatige benadering rechtspositie	Van beheersmatig naar persoonsgericht; functioneringsgesprek; interne democratisering	Personeelsbeleid; functionerings- en beoordelingsgesprekken 1987: cultuurtraject Vonk Groningen	Human resources management; persoonlijk ontwikkelingsgesprek en - plan; werkoverleg; outplacement; interne mobiliteit; collegiale doorlening	Opkomst competentie-management; werkoverleg
Ambtenaren en management	Hiërarchie; leiding bij gemeente secretaris	Woord 'management' bestond nog niet	Opkomst sectorale managers en teams; cultuurverandering s-traject Groningen; projectmanagemen t	Managementteam; één loketgedachte; erkenning discretionaire ruimte ambtenaren; procesmanagement; openbare aanbestedingen	Directieteam; programmanagem ent; ketenmanagement ; kennismanagem ent
Relatie met burgers en organisaties	Verzuimd bestel; middenveld representeert burgers	Bewustwording burgers; openbaarheid, inspraakexperimenten; buurtbeheer	Inspraakverordeningen; communicatie met medewerkers, klantgerichte gemeenten	Bestuurlijke vernieuwing; interactieve beleidsvorming; open planprocessen; opzoomen; agressietrainingen	Wijkmariniers; bestuur door regie; verbinden strategie met stakeholders
Middelen		Beleidsanalyse	BBI: beleids- en beheersinstrumentarium; experimenten met zero base budgeting; meerjarenbegroting	BBI wordt: Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie (voorziening); veranderd toezicht op begrotingen; kengetallen	BBV: programma-begroting; raad benoemt accountant
Beoordeling van bestuur en beleid	Vier basiscriteria: legaal; legitiem; effectief; efficiënt	Toename criteria: beginselen van behoorlijk bestuur; planning; beleidsanalyse; milieueffect-rapportage	Beginselen van behoorlijke behandeling; keuze van goede beleidsinstrumenten; ex ante evaluatie; kosten-batenanalyses	Omgaan met afhankelijkheden: opmars netwerkdenken; integriteitscodes	Meer verantwoording, transparantie; beginsel van proportioneel handelen; voorzorgbeginsel
Verantwoording	Rekening-commissies; accountant; rekening verschijnt laat (geen echte functie)	Rekeningcommissies; accountant; rekening laat; weinig aandacht van raad	Idem	Meer controle gemeenteraden gewenst	Waarstaatjegemeente.nl; benchmarking; rekenkamerrapporten; bestuurskrachmetingen
Affaires: enkele voorbeelden	1962: treinongeluk Harmelen	1975: Nieuwmarkt-rellen A'dam; 1975: treinkaping Wijster	1980: Bodemverontreiniging Lekkerkerk; rond 1984: Meerkosten Stopera A'dam;	Bijlmerramp; 1993: hoog water Limburg; 1994: sluiting Perron Nul R'dam; 1994: Deventer optierapport: verlies	2000: Vuurwerkkramp Enschede; 2001: cafébrand Volendam; rellen Graafsewijk Den

			1986: Makrobrand Nuth; rond 1988. 1998-1992: stadhuis Apeldoorn.	van miljoenen door handel in opties; 1996: Emmer directeuraffaire.	Bosch; rellen Ondiep Utrecht/Slotervaart
--	--	--	---	---	--

V.I. Algemeen: toename aantal beoordelingscriteria

Als opeenvolgende kabinetten meer en meer beleidsinterventies plegen op steeds weer nieuwe gebieden, onder invloed van eigen veranderende voorkeuren (andere coalitie) en omstandigheden beleid willen aanpassen of anderszins wijzigen, en 'Brussels' beleid moeten implementeren, en daarbij taken decentraliseren naar gemeenten dan verrast het natuurlijk niet dat het aantal criteria ter beoordeling van bestuur enorm is gestegen en de variëteit toenam. Ging het oorspronkelijk, in 1958, simpel om zorgvuldig besturen in het kader van de rechtstaat, later evolueerde de staat naar een verzorgingsstaat (wanneer wordt hoe sociale zekerheid geboden?), weer later naar een interventiestaat (welke beleidsinstrumenten inzetten?; hoe proportioneel te handelen?) en naar de veiligheidstaat (waar, wanneer is hoe camerabewaking toegestaan?). Deze evolutie ging gepaard met meer wetten, meer verstrengeling tussen wetten, meer algemene maatregelen van bestuur en dus ook meer beoordelingscriteria. Dit toename zien we specifiek ook bij gemeenten.

Discussie over opschaling van gemeenten leidde tot tal van criteria van bestuurskrachtig bestuur. Na 1960 kwamen er ook criteria naar voren als beginselen van behoorlijk bestuur en samenhang van beleid (in planstelsels). Bestuur moest in gelijke gevallen burgers gelijk beoordelen. Maar beleid moest natuurlijk ook aan criteria voldoende als legaliteit, doelgerichtheid en doeltreffendheid, en doelmatigheid.

Beleid voren is een kwestie van kennis (cognitie) hebben over een probleem en een beleid verstandig ontwerpen, maar ook een zaak van interactie, van steun, misschien van onderhandelen. Rond 1970-1980 kwam het interactief ontwerpen van beleid volop in discussie: meer openbaarheid, goede communicatie, meer inspraak, en later interactieve beleidsvorming kwamen opzetten, met opnieuw criteria ter beoordeling van de kwaliteit hiervan. Beleid voeren moest geen blinde gok worden, dus werden ex ante evaluaties aanbevolen als cognitief verbeteraspect. Een vorm daarvan waren de effectrapportages en de kosten-batenanalyses. Er ontstond bijna een wapenwedloop in typen effectrapportages. Dergelijke emancipatie-effectrapportages en andere effectrapportages hadden overigens zelden tot gevolg dat beleidsvoornemens werden ingetrokken.

Na 1985 werd meer en meer verwacht dat beleid een draagvlak heeft, dat er steun voor is. Studie op studie volgde over legimiteit. Het wel of niet aanwezige draagvlak voor pakweg geluidhinderbeleid werd een punt van discussie in gemeenteraden. En er volgden discussies over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid. Bij de dienstverleningscriteria kwamen naar voren: beginselen van behoorlijke behandeling (ombudsmancriteria), klantgerichtheid, de bereikbaarheid van de gemeente via internet. Recenter hoor en lees je veel over goed projectmanagement, prestatiesturing en resultaatgerichtheid, specifieke, concrete en meetbare doelstellingen, integriteit van bestuurders en ambtenaren, voorzorgsmaatregelen, transparantie en verantwoording en behoorlijk e-government.

Aan het denken over criteria zijn enkele gevolgen te verbinden. Ten eerste, als criteria genoemd worden, betekent dat meestal dat er iets – macro gezien – eerder niet uit de verf kwam. Wie bij voorbeeld zoals een VNG-commissie over de toekomst van gemeenten deed 'de klantgerichte gemeente' bepleit, was de klant blijkbaar al kwijtgeraakt. Ten tweede, het gevolg van toepassing van veel criteria is een vergrote kans op verlamming van bestuur. Bestuur dreigt slagvaardigheid te verliezen als wel heel veel zaken in afwegingen betrokken worden. Daarover zijn dan ook jammerklachten te horen geweest. Ten derde, wie met veel criteria geconfronteerd wordt, krijgt lange nota's, veel nota's. In tal van gemeenteraden is grofweg na 1990 aan de orde geweest dat men niet meer wist, waar – dus tegen welk beleid – men 'ja' of 'nee' zei. Het gevolg daarvan was een verbeterpoging: het werken met oplegstukken waarin de voorgeschiedenis, de kern van een raadsvoorstel en het besluit en beoogde gevolg gevat werd. Ten vierde, de aanwas aan criteria gaat niet gepaard met het verdwijnen van bepaalde criteria.

V.II. Bestuur: stabiliteit en dynamiek

Wat bleef hetzelfde en wat veranderde in de (eerste) rol van het gemeentebestuur? De 443 gemeenten die Nederland op 1 jan. 2008 telde verschillen in een aantal opzichten van elkaar maar er treden ook wel gemeenschappelijke beelden naar voren. Zo is onbetwistbaar geweest dat deze gemeenten een politiek primaat kenden. Het zijn de bestuurders die collectief verantwoordelijk zijn voor beleid en voor ambtelijke werkzaamheden want het lokaal bestuur is collegiaal bestuur. Dat was zo in 1958 en in 2008 nog steeds. Toch was sprake van verandering.

Het college en de burgemeester

Gemeentebesturen moeten sterk zijn, zo luidt de norm. Zijn colleges altijd sterk? Zeker niet. Ze kunnen hun briljante momenten hebben maar wil een college sterk zijn dan moeten er veel voorwaarden vervuld zijn: wethouders moeten hun vak verstaan; het college moet een team zijn; het college moet een programma hebben; en dan moet het samenspel met de raad ook goed verlopen. Een sterk college verdient een goede raad, wordt wel gezegd.

Tegenwoordig wordt meer dan vroeger gedaan aan teamvorming. Dat neemt niet weg dat in de periode 2000-2008 iets vaker dan voordien wethouders vertrekken. Dat kan verschillende oorzaken hebben. Het vertrouwen in een wethouder wordt mogelijk ook wat makkelijker opgezegd. Raadsleden hebben kortere lontjes gekregen.

Ik kom bij de positie van de burgemeester als eigenstandig ambt, en als voorzitter van het college en de raad. De meeste burgemeesters hechten aan de benoemde status. Toch is de aanstelling sinds 1958 in stappen gedemocratiseerd doordat de invloed van de raad op de aanstelling toenam: eerst via de profielschets, later ook met de komst van de vertrouwenscommissie. De aanstelling is thans bijna volledig in handen van de gemeenteraad. De raad doet een voordracht, die meestal door de minister wordt overgenomen. We hebben thans in feite een benoemde gekozen burgemeester. Van het kiezen van een burgemeester door de kiezers is het nog niet gekomen. Een voorstel van minister- De Graaf sneuvelde uiteindelijk in de Eerste Kamer ('Nacht van Van Thijn').

De positie van de burgemeester is de afgelopen jaren tegelijk sterker en zwakker geworden. Sterker, want de burgemeester kreeg er taken bij, zwakker want de benoemde burgemeester is meer en meer gaan lijken op een wethouder, wiens functioneren gebaseerd is op het vertrouwensbeginsel. Ik licht dit toe. Eerst de versterking.

In het afgelopen decennium zijn de taken en bevoegdheden van de burgemeester op het vlak van de lokale veiligheid en openbare orde snel uitgebreid. Van de bestaande bevoegdheden in de Gemeentewet is een steeds ruimer gebruik gemaakt, met name door de toepassing van verblijfsverboden en gebiedsontzeggingen. De bevoegdheidsuitbreiding betreft de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester van een niet voor het publiek toegankelijk lokaal, een woning of bijbehorend erf wegens verstoring van de openbare orde in 1997; en de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang van de burgemeester ingevolge de Opiumwet, in geval van verkoop, verstrekking of aflevering van drugs in publiek toegankelijke lokalen en bijbehorende erven. Vrij algemeen wordt het inzicht gedeeld dat uit een oogpunt van lokaal veiligheidsbeleid het afgelopen decennium de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) aan betekenis heeft gewonnen. De verordeningen voor Den Haag, Utrecht en Tilburg bevatten een specifieke regeling voor betaald voetbalwedstrijden, met inbegrip van de bevoegdheid voor de burgemeester om een omgevingsverbod op te leggen (Den Haag, Tilburg). Een verordening bevat een regime voor het toezicht op een kermis. Alle drie de gemeenten kennen een regeling voor seksinrichtingen of escortbedrijven. Een burgemeester kan een vergunning hiervoor weigeren, bijvoorbeeld als de exploitatie in strijd is met een geldend bestemmingsplan of een leefmilieuverordening. Gemeentelijke APV's zijn ook wel normerend en controlerend als het gaat om growshops, belwinkels, afhaalgelegenheden. De APV van Rotterdam kent een vergunningplicht voor coffeeshops.

Beschikken lokale bestuurders over genoeg instrumenten om bepaalde organisaties die criminele activiteiten ontplooiën lam te leggen? In 2003 wordt de wet Bibob van toepassing. Burgemeesters gaan toetsen of er geen crimineel geld aan de orde is bij de vestiging van een

bedrijf. De toepassing van de Wet Bibob neemt vanaf 2005 een grotere vlucht. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (Bibob) moet de verwevenheid van boven- en onderwereld tegengaan. De overheid wil voorkomen dat door het verlenen van vergunningen, opdrachten of subsidies onbedoeld criminele activiteiten worden ondersteund. Gemeenten en provincies kunnen de integriteit toetsen van mensen die een vergunning aanvragen voor bijvoorbeeld een coffeeshop of een prostitutiebedrijf. Als de ondernemer banden heeft met criminelen, kan de aanvraag worden afgewezen. Dat gebeurt ook als de financiële constructies onduidelijk zijn. In de vastgoedsector wordt gecontroleerd of mensen die een pand willen verkopen aan de overheid criminele antecedenten hebben. Als dat zo is, loopt de staat het risico mee te werken aan het witwassen van misdaadgeld. Sinds 2003 zijn naar schatting 20 duizend vergunningaanvragen getoetst. Begin 2008 waren ruim vijfhonderd vergunningaanvragen geweigerd. De wet Bibob wordt steeds meer gebruikt. De meeste afwijzingen zijn van recente datum.

De positie van burgemeester is ook kwetsbaarder geworden. Vanaf 1 jan 2000 tot medio 2008 vertrokken 50 burgemeesters onder druk of zochten vrijwillig een heenkomen maar onder druk. Vaak was het de raad die het vertrouwen direct of indirect opzegde. De oorzaken blijken uiteenlopende te zijn. Het nemen van ene coach of het plegen van intervisie blijken wel hulpmiddelen te zijn in valpreventie maar in deze 50 gevallen bleken ze geen adequaat reddingsvest. Burgemeesters die willen overleven doen er goed aan vooral aandacht te besteden aan de opbouw van gezag naar buiten en legitimiteit in de raad. Het bleek voor ongeveer de helft van de burgemeester van belang te zijn dat ze kritiek op hun persoon en functioneren tijdig signaleren, zich erop bezinnen en adaptief vermogen tonen. De helft van de burgemeesters bleek op dit punt niet goed genoeg. Een goede burgemeester verdient overigens een goede raad. Of raden bij een conflict niet ook blaam treffen is een vraag die wel te beantwoorden is maar vooralsnog niet tot beleidsvoornemens geleid heeft. Op het departement van BZK wordt overwogen om een mogelijkheid te openen om een gemeenteraad in situaties van disfunctioneren te ontbinden.

De gemeentesecretaris en zijn scharnierfunctie

De gemeentesecretaris is wettelijk gezien de rechterhand van het college van B&W en van de burgemeester. De gemeentesecretaris vervult in de praktijk van alle dag verschillende rollen, zoals het college bijstaan, de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming in het college en de raad voorbereiden en (intern) coördineren, en de beleidsuitvoering op gang brengen en overzien. Tot de kerncompetenties behoren strategisch denkvermogen, kunnen schakelen, mensen kunnen binden en boeien, en over politiek gevoel beschikken. Dit is uitvoerig beschreven in de literatuur en bediscussieerd binnen de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) en provinciale afdelingen daarvan (zie Oosterwijk, 1955; Wetzels, 1988; Renou & Lutters, 1993; Cox e.a., 1997; Berveling e.a., 1997; Korsten en Notten, 2004; Engels, 2008).

De gemeentesecretaris staat van oudsher aan het hoofd van het ambtelijk apparaat. In de jaren zestig deed een secretaris veelal het leidinggevende werk alleen, zonder ondersteuning van een managementteam. De gemeentesecretaris, meestal een man en niet zelden in kleinere gemeenten een meewerkend voorman, was de onbetwiste eerste man van de ambtelijke organisatie, de sleutelfiguur die meestal ook over veel juridische kennis en ervaring beschikte. Maar sinds managementteams, grofweg na 1980, hun intrede deden, werd de gemeentesecretaris meer een 'primus inter pares'. In gemeenteland kenden we nadien desalniettemin veel opvallende gemeentesecretarissen met 'opvattingen', zoals bijvoorbeeld Cees Versteden (Utrecht), Meine Bruinsma (Enschede), Marjanne Sint (Amsterdam), Ad Lutters (Maastricht), Ad de Kroon (Helmond) en Jos Bakker (Hoorn). Elk had of heeft een eigen stijl, een persoonlijk 'touch'. De meesten hebben veel managementconcepten langs zien komen, zoals 'business process redesign'. De gemeentesecretarissen van Tilburg ventten het Tilburgs model van contractmanagement uit. Gemeentesecretaris Peter Lansbergen bepleitte in de jaren tachtig voor een gemeentelijke organisatie als die van Den Bosch een 'bedrijfsconcept'. Hij vond dat een gemeentelijke organisatie de eigen identiteit kon versterken door te komen tot een gemeenschappelijke opvatting over de bedrijfsvoering. Hij wilde de leidinggevendenden aanzetten om van de gemeente een lerende organisatie te maken. Het werk van Senge over 'leren' werd

bestudeerd en besproken. Inmiddels veel ouder geworden leidinggevendenden, die elders aan de slag gingen, herinneren zich nog steeds deze in hun ogen positieve aanpak.

Erik Gerritsen bepleitte in 2007 in een boek, naar aanleiding van ervaringen als secretaris van de gemeente Amsterdam, 'de slimme gemeente'. Dit concept houdt onder meer in dat een gemeente een rol als partner erkent en poogt andere partners te verleiden om in het kader van ketenmanagement op onder meer het gebied van aanpak van jongeren samen te werken en expertise en verantwoordelijkheid te bundelen. Burgemeester Cohen ging hierin mee maar liet zich in 2008 ook ontvallen: 'met het verleiden heb ik het nu wel gehad'. Daaruit blijkt dat gemeentesecretarissen met hun tijd meegingen, ook mee moesten gaan. Dat was doorgaans vrijwillig. Als gevolg van technologische ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatie kregen ze ook gedwongen met vernieuwingen te maken: van werken met doorslagen, tot kopiëren, tot werken met personal computers en laptops.

Wie het functioneren van deze en andere gemeentesecretarissen bekijkt, kan een paar lessen trekken. Eerste les: benoem bij voorkeur geen ex-politicus of bestuurder met een sterk politiek profiel als gemeentesecretaris want dat geeft strijd tussen de burgemeester en/of het college en de secretaris. Onder meer de bestuurlijke geschiedenis van de gemeente Leeuwarden wees dit uit. Een ex-politicus zal zich namelijk niet makkelijk als gemeentesecretaris schikken in het politiek-bestuurlijk primaat maar de neiging vertonen om zich als zoveelste collegelid te gedragen. Tweede les: alle pogingen om een secretaris 'alziende ogen' te verschaffen, falen. Sinds 1958 heeft de planning & controlcyclus zich sterk ontwikkeld wat onder meer leidde tot contractmanagement met managementrapportages. Onderzoek wijst uit dat wethouders en anderen zich meer verlaten op 'verbale' informatie dan dat ze in de informatie over het hele financiële systeem duiken of in bergen outputinformatie (Ter Bogt, 2000; 2002). In de gemeente Heerlen bleek in 2008 dat informatie of de vraag of aannemers een reeks van kleinere projecten daadwerkelijk uitvoerden, oplopend naar een budget van enkele honderdduizenden euro's in enkele jaren, afwezig was. Haperingen in de P&C en schakeling tussen diensten en college bleken nadrukkelijk ook in de gemeente Groningen (Klaassen, 2007; Andersson Advies, 2007). Werken aan adequate bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen moet in het algemeen niet onderschat worden (Otten, 2000).

Het afbreukrisico van de baan van gemeentesecretaris was grofweg in de jaren 1950-1975 nog gering en het aanzien groot. Onder invloed van veranderingen in de organisatiestructuren - het secretariemodel verdween en er kwamen allerlei modellen voor in de plaats - , en andere ontwikkelingen in bestuur en samenleving deden zich verschuivingen voor in de functie van gemeentesecretaris. Wethouders gingen, zeker in grotere gemeenten buiten de secretaris om de organisatie in en ze gingen zich soms gedragen als diensthoofd (Engels, 2008). Dat vroeg om het regelmatig opnieuw doordenken van een besturings- en managementconcept, zoals in de gemeente Zwolle in 1992 gebeurde, want er moet altijd patroon zijn in het ambtelijk-bestuurlijk verkeer. Daarbij spelen vragen als: hoe besturen we collegiaal?; hoe coördineren we de beleidsvoorbereiding?; hoe is de procesgang van stukken naar secretaris, individuele wethouders en college? Bestaat er onvoldoende patroon in het verkeer tussen ambtenaren en bestuurders dan is het mogelijk dat ambtenaren zich niet 'veilig voelen', het gevoel krijgen niet alles te kunnen zeggen en gaan klagen. Het is ongewenst dat ambtenaren opdrachten krijgen van wethouders die volledig strijdig zijn met door het college en/of de raad vastgesteld beleid. Incidenteel is er ook na 2000 wel onderzoek gedaan in gemeenten, zoals in Amsterdam, om te zien of er veiligheidsknelpunten waren in de bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen en kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheid van topambtenaren (Bovens e.a., 2004).

Een grote organisatie kan niet geleid worden door een persoon, taakverdeling, mandatering en delegatie zijn onvermijdelijk. De komst van managementteams, voorgezeten door de secretaris, mag niet ongenoemd blijven. Dat leidde er hier en daar toe dat de secretaris meer macht moest gaan delen, ruimte moest geven en ging verbinden. De markante alles overziende figuur verdween nagenoeg achter de horizon. Hier en daar werd de secretaris 'bleek' en betrekkelijk onzichtbaar maar elders was dat niet zo, zoals gesteld.

Natuurlijk is ook de positie van de gemeentesecretaris veranderd door de externe en interne democratisering, de gemeentelijke informatisering en e-government, dualisering, project- en programmanagement, product- en programmabegrotingen, meer controlepogingen door de gemeenteraad, de kortere lontjes in de raad. Van beleidsevaluatie had de gemiddelde secretaris in 1960 nog niet gehoord maar in 1990 al wel. Vooral de dualisering moet hier genoemd worden. De secretaris wordt sinds de invoering van de dualisering niet meer door de raad benoemd maar benoeming, schorsing en ontslag geschiedt door het college van B&W. De dualisering bracht met zich dat de gemeentesecretaris niet langer de rechterhand was van de raadsvoorzitter en ondersteuner van de raad maar de griffier nam die plaats in. De gemeenteraden gingen zich, gemiddeld genomen, nadrukkelijker organiseren met de griffier als ondersteuner. Na maart 2002, het moment van invoering van de wettelijke dualisering, ontstond het raadspresidium. Dit orgaan, dat overigens in de Gemeentewet niet voorkomt, had onder meer de taak om de kwaliteit van ingebrachte en te bespreken stukken te beoordelen op tijdige aanlevering en bespreekbaarheid, raads- en commissievergaderingen te organiseren, eventueel conflicten over het vergaderen op te lossen, terug te kijken op raadsvergaderingen, op de uitvoering van vergaderbesluiten toe te zien en in het algemeen op de ondersteuning van de raadsleden, fracties en raad door middel van opleiding of bijscholing of anderszins. Doorgaans was de raadsvoorzitter ook voorzitter van het presidium maar soms is een ervaren raadslid dat, zoals in Den Bosch. De gemeentesecretaris is meestal afwezig in het presidium. Om toch tot een goede afstemming te komen, is in veel gemeenten driehoeksoverleg ontstaan tussen de college- en raadsvoorzitter, de griffier en de gemeentesecretaris. Een driehoeksoverleg blijkt zeer belangrijk om soepel te schakelen en misverstanden te voorkomen. Waar het driehoeksoverleg ontbreekt en ook bilateraal overleg tussen secretaris en griffier ontbreekt of niet regelmatig plaatsvindt, is een bron voor conflicten aanwezig.

De gemeentesecretaris heeft het de afgelopen jaren moeilijker gekregen. De relatie met de griffier stond hier en daar onder druk. Menig gemeentesecretaris wenste aanvankelijk, na maart 2002, de griffier niet echt als een respectabele eigenstandige figuur te erkennen en probeerde een griffier ook wat laag ingeschaald te krijgen, wat niet zelden een correctieve reactie vanuit het raadspresidium opriep. Het afbreukrisico van de secretaris is toegenomen, ook onafhankelijk gezien van de relatie met de griffier, evenals dat van de burgemeester (Korsten en Aardema, 2006). Het is niet eenvoudig meer gebleken om gedurende meer dan tien jaar in een gemeente de functie van gemeentesecretaris te vervullen zonder onder vuur te komen liggen. De secretaris kan, zelfs als hij een sterke positie heeft opgebouwd, het verwijt krijgen teveel een onge kroonde koning te zijn, een cerberus waar niemand omheen kan. Als wrijvingen geconstateerd worden tussen een of meer wethouders en de secretaris, of tussen de burgemeester en de secretaris, is het mogelijk dit op verschillende manieren af te wikkelen: een individuele bestuurder of het wethouderscollectief verdwijnt; de gemeentesecretaris verdwijnt; er wordt een effectief blijken de verzoening op gang gebracht of de secretaris wordt gespaard maar krijgt de subtiele hint om een heenkomen te zoeken. Een aantal gevallen toont dat vaak een politieke oplossing volgt, ook in geval een secretaris 'meer dan voldoende' tot 'goed' functioneerde. Het zijn niet de bestuurders die sneuvelen. Als de financiële gevolgen voor gemeenten overzienbaar wordt een regeling getroffen of verdwijnt de gemeentesecretaris op een andere manier. Menige secretaris wordt daarna interimmanager.

Na 2000 zijn duidelijk meer gemeentesecretarissen vrijwillig 'onder druk' of niet vrijwillig vertrokken dan in de jaren vijf, zestig of zeventig. Dat geldt ook voor burgemeesters. Gebleken is dat een goede relatie tussen burgemeester, gemeentesecretaris, tussen gemeentesecretaris en collegeleden en de relatie tussen secretaris en ambtelijke top van groot belang is (Korsten en Schoenmaker, 2008). Een gemeentesecretaris moest vroeger kunnen beschikken over vakkennis op juridisch, financieel en algemeen bestuurlijk gebied maar in de jaren negentig en daarna is kunnen beschikken over strategisch vermogen, leidinggevende kwaliteiten, communicatieve en relationele vaardigheden, conflictpreventie en bindend vermogen veel belangrijker geworden. Gebleken is dat als een burgemeester onder vuur komt te liggen, soms een secretaris ook geraakt wordt en soms al weg is voor door de meerderheid van de gemeenteraad of het college het vertrouwen in de burgemeester is opgezegd. Een analyse van de recente bestuurlijke geschiedenis van Delfzijl, Den Helder, Oosterhout, Eindhoven, Emmen, Leeuwarden, Zundert en vele andere gemeenten met bestuurlijke conflicten wijst dat uit. Dit moet overigens niet de indruk

wekken dat het ambt van gemeentesecretaris niet goed meer te vervullen zou zijn. Veel gemeentesecretarissen oefenen hun functie uit zonder in conflicten te belanden. Het was, is en zal een uitdagende en eerbiedwaardige functie blijven. Tegenwoordig is de gemeentesecretaris vaak ook algemeen directeur maar veel betekenis heeft dit niet omdat het directeurschap altijd al in de functie opgesloten zat (cf Engels, 2008).

De glazenwassers en communicatiemedewerkers

Bestuurders laten zich niet alleen bijstaan door de gemeentesecretaris en de ambtelijke organisatie. Een categorie ambtenaren beweegt zich tegenwoordig frequent rondom bestuurders: de voorlichters en woordvoerders. Eind jaren vijftig van de vorige eeuw was er nog weinig aandacht voor overheidsvoorlichting naar burgers en bedrijven en ook niet voor intensieve communicatie tussen gemeentebestuur, burgers, banken, winkeliersverenigingen, bedrijven en andere organisaties. Wie eens een vergunning wilde, toog naar het gemeentehuis en daar kreeg je dan te horen wat de vereiste documenten of verzoeken waren die je aan moest leveren. Het was nog volstrekt niet de tijd van websites. Hoewel Amsterdam al in 1936 als eerste gemeente een voorlichter kreeg, duurde het vervolgens meer dan dertig jaar alvorens de gemeente Groningen aan zo een functionaris toe was.

Groningen is hier een voorbeeld. De communicatie tussen gemeentelijke overheid en Groningse burgers verloopt tot in de jaren zestig in die gemeente langs een beperkt aantal lijnen. De belangrijkste zijn die van de volksvertegenwoordiging, de pers en de overlegstructuren die voor verschillende maatschappelijke domeinen zijn opgericht. Dat de voorlichter er niet makkelijk kwam, laat zich wel verklaren. De Groninger PvdA was voorstander van de komst omdat er volgens deze partij een kloof was tussen bestuur en burgers. Partijen zijn niet meer voldoende in staat om alleen te agenderen. De VVD sloot zich na enige tijd hierbij vanuit het argument dat een voorlichter ondernemers wegwijs kon maken in de gemeentelijke organisatie.

Figuur 3: Politieke activiteiten en protestgeneigdheid onder Nederlandse kiezers, in procenten

Activiteiten	1972	1986	1998	Tendens in de tijd
Lidmaatschap van een politieke partij	11%	8%	4%	Dalend
Contact met een burgemeester of wethouder	25%	8%	13%	Dalend
Contact met een gemeenteraadslid	23%	10%	13%	Dalend
Protestgeneigdheid groot	13%	17%	26%	Stijgend
Bereid om bezwaarschrift in te dienen	8%	8%	18%	Stijgend
Bereid mee te doen aan een demonstratie	9%	16%	21%	Stijgend
Bereid mee te doen aan handtekeningenactie	42%	42%	62%	Stijgend

Het college van B&W hield de komst van een voorlichter nog lang tegen maar rond 1967 gaat ook het college overstag. In 2001 had Groningen inmiddels 45 voorlichters ('communicatiemedewerkers') in dienst. Het einde van de groei is dan nog niet in zicht. Deze communicatiemensen werden betrokken bij onder meer Groningse referendum over de parkeergarage onder de Grote Markt. Of de communicatiemedewerkers nog steeds kunnen worden beschouwd als 'de glazenwassers' van het gemeentebestuur is twijfelachtig. Ze moeten intussen meer doen. Glazenwassers kunnen zorgen dat het bestuur goed naar buiten kan kijken en de burgers naar binnen – iets uit de jaren zestig - maar er is meer nodig: ontmoeting en conversatie. Dat werk gebeurde jaren terug door inspraakmedewerkers, nu door communicatiemedewerkers. Schone ramen zijn wel een voorwaarde om het tot communicatie te brengen.

Dat de burgers veranderden en anders tegemoet getreden dienden te worden, zien we in de figuur.

We nemen een testcase. Werden de betrokken bewoners uit de Vijzelgracht goed geïnformeerd door gemeentelijke medewerkers nadat verzakkingen bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam waren geconstateerd? De Gemeentelijke ombudsman van Amsterdam deed onderzoek en stelde in 2009 vast dat de bewoners van de met (verdere) verzakkingen bedreigde panden aan de Vijzelgracht om de tuin zijn geleid met onvolledige informatie. Communicatiemedewerkers hebben dus ook met ethische dilemma's te maken: hoe ver ga ik in de informatieverstrekking?; mag de medewerker informatie weghouden bij bewoners terwijl deze

weet dat die informatie relevant is? Wat hier gezegd is, speelt in vele gemeenten, zeker bij crisiscommunicatie.

De raad: van monisme naar dualisme

Het is onvermijdelijk om de ontwikkeling van monisme naar dualisme verder te schetsen. Deze ontwikkeling in de gemeentewet is tevens een kapstok om andere ontwikkelingen in het bestuur mee te verbinden, zoals de positie van wethouders en raadsleden.

In 1958 functioneren gemeentebesturen in gemeentewettelijk opzicht op monistische grondslag. Volgens het monisme is de gemeenteraad in een gemeente het hoogste bestuursorgaan en dus wettelijk gezien bovengeschied. In de praktijk was in veel gemeenten sprake van omgekeerd monisme: het college van B&W had het vaak voor het zeggen, en in twijfelgevallen en na beraad gaf toch vaak de voorkeur van het college de doorslag. Besluitvormingsanalyses wezen dit uit. Van raadsactivisme in de vorm van schriftelijke vragen stellen was in die periode tot 1970 bovendien nauwelijks sprake en van interpellaties door een raadslid al helemaal niet. Er zijn in de loop der jaren wel pogingen ondernomen om het 'omgekeerd monisme' (het college is feitelijk de baas) weer terug te buigen naar de wettelijke norm van bovengeschiedheid van de raad door middel van de introductie van fractieassistenten maar die ombuiging lukt in veel gemeenten niet of nauwelijks. Wat te doen? Intussen veranderde de samenleving. Burgers werden mondiger en konden besluiten gaan dwarsbomen. Voldoende maatschappelijke steun voor beleid werd in de roerige jaren zeventig en later, naast het criterium politieke steun, een criterium om beleid wel of niet vast te stellen. Immers, als tal van burgers dwars gaan liggen, komt mogelijk van beleid weinig terecht. Inspraak werd een aanvulling op de representatieve democratie. Maar is dat steeds een versterking van de raad? Er kwam nog een kritische ontwikkeling bij. Intussen erodeerden namelijk de functies van politieke partijen en raadsfracties, nationaal en decentraal.

De functies van politieke partijen zijn aan erosie onderhevig geworden.

Politieke partijen hebben vier functies: het ontwikkelen van een (aanzet tot een) ideologische koers; het signaleren van maatschappelijke voorkeuren; het communiceren over die voorkeuren in verhouding tot de ideologie en afwegen wat wel of niet opgenomen wordt in de verkiezingsprogramma's; en tenslotte het selecteren van kandidaten voor politieke posities – de recruteringsfunctie. Die functies werden afgezwakt, niet alleen in Nederland maar ook elders. Het aantal partijleden liep na 1970 drastisch terug, er kwamen zelf partijen op met niet meer dan een lid. Het dagelijks bestuur nam een groot deel van de signaleringsfunctie over in de vorm van inspraakprocedures. De communicatie over discussiepunten in samenleving en bestuur werd meer en meer via de opiniepagina's gevoerd, op inspraakbijeenkomsten en later bij zogenaamde interactieve beleidsvorming (of open planprocessen). De pogingen om de raad weer hoogste orgaan te maken, mislukten ook door deze erosie, die een zekere verplaatsing van de politiek naar andere arena's dan de politieke partij impliceert. De hoeveelheid gemeentelijke taken nam intussen, na 1970, sterk toe, en ook het aantal in raadscommissies en raad te behandelen bestuurlijke beleidsstukken. De gemeenteraden bureaucratiseerden in vrij veel gemeenten, zeker in grote(re) gemeenten. Gemeenteraadsleden en fracties werden steeds meer het gemeentehuizen ingezogen: raadsfracties vroegen om stukken en kregen stukken. Raadsleden, met doorgaans een hoofdtaak buiten de politiek, raakten daardoor meer belast, hier en daar zelfs overbelast. Hun rol als volksvertegenwoordiger - door naar buiten te treden - , werd moeilijker te vervullen. Een raadsfractie van drie-vier leden uit een raad van een grote stad, een voorbeeld, is onmogelijk in staat om maatschappelijke voorkeuren zelfstandig te signaleren, in discussie te gaan met burgers, beleid te controleren, en alle relevante afwegingen voor de totale stedelijke ontwikkeling te maken. Het besef groeide dat gemeenteraden overvraagd werden; raden en fracties konden niet meer al die functies vervullen die hen waren toegedicht in een tubulenter samenleving. Daarop werd de staatscommissie-Elzinga ingesteld, die onderzoek liet doen en dit boekstafte. Gepoogd werd om de wet meer in overeenstemming te brengen met de praktijk door de positie van het college duidelijker te erkennen. Het college is voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering en besluiten in individuele gevallen, de raad voor de hoofdlijnen van beleid. De wetgever nam veel van de voorstellen van de commissie-Elzinga over, maakte de switch van wettelijk monisme naar dualisme (nevenschikking) maar durfde het niet aan om de raad tot een raad van toezicht te reduceren. Daardoor is de wet eigenlijk gespleten: erkenning van het dualisme, met de raad als monistisch element.

De wethouders

Sinds maart 2002 is dualisering in gemeenten wettelijk gezien een feit. Dualisering betekent ontstrengeling en nevenschikking. Wethouders zijn niet langer meer lid van de raad en ze mogen geen commissievergaderingen meer leiden. Wethouders worden geacht niet steeds besluiten van de raad voor te koken in fractiebestuur maar enige afstand te bewaren. De feitelijke praktijk is dat wethouders zich nog wel enigszins monistisch gedragen door in de fractie 'vragen te beantwoorden', zoals wel spottend wordt gezegd. Affaires, zoals de affaire-Hulman Den Helder (de burgemeester kreeg een speciale vergoeding vanwege het hebben van twee woningen in Nederland en het niet kwijt raken van een ervan), wijzen in 2009 uit dat wethouders soms gewoon participeren in alle fractiebestuur. 'We zijn niet zo dualistisch hier', zei een raadslid uit Den Helder.

Dat wethouders de verliezers van de dualisering waren, hebben ze aanvankelijk wel zo gevoeld maar dat gevoel is in brede kring verminderd of verdwenen. Wanneer was het wel. Hier en daar ontstonden ook meer wij-zij-verhoudingen. Wij van het college tegen zij van de raad. Dat vraagt het slaan van bruggen, zo wijzen evaluaties van dualisering uit.

Wethouders moeten met de burgemeester het politiek primaat collegiaal en individueel gestalte geven. Dat lukt soms heel goed maar lang niet altijd omdat er ook wel sprake is van te weinig leiding geven, van 'wegduikgedrag' en 'wat ik niet weet kan me moeilijk aangerekend worden'. Vooral bij grotere projecten komt dit voor, zoals onderzoek uitwijst (Otten, 2000; Klaassen, 2007).

Komst van de griffier

De raad is zich als gevolg van de dualisering na maart 2002 meer zelf gaan organiseren. De griffier ondersteunt de raad bij de functievervulling. Griffiers blijken in de praktijk met tal van dilemma's te maken te hebben maar een dilemma zelden, namelijk hoe de rol van volksvertegenwoordiger verder te ondersteunen terwijl volgens de evaluatie van de dualisering door de commissie-Leemhuis en andere evaluaties hier toch een verbeteractie mogelijk was. Feitelijk organiseren raadsfracties zich nog niet steeds als in het parlement. De neiging als fracties samen hoorzittingen rond 'hot issues' te organiseren, is nog niet erg groot gebleken.

Waar de afstand tussen college en raad is gegroeid, moeten natuurlijk bruggen geslagen worden. Er zijn meerdere mogelijkheden om dat te doen. De eerste is dat de voorbereiders van bijeenkomsten van college en raad overleggen. Dat heet driehoeksoverleg tussen burgemeester/raadsvoorzitter, griffier en gemeentesecretaris. Een tweede mogelijkheid is het overleg in een raadspresidium, dat de vergaderingen van de raad voorbereidt. De derde mogelijkheid betreft het stellen van kaders in de vorm van moties of andere afspraken over de procesmatige voortgang of de inhoud van beleid. Een vierde vorm betreft het scheppen van goede persoonlijke verhoudingen.

Raadsfuncties

Raden moeten tegenwoordig vijf functies vervullen: agenderen; kaders stellen; het budgetrecht benutten door de begroting en rekening vast te stellen; verordenen en controleren. Voor de taakuitoefeningen kunnen raden gebruik maken van een lokale of regionale rekenkamer(commissie) en het recht van enquête benutten. Raadsenquêtes komen echter vrijwel niet voor. Wat de rapporten van de rekenkamers betreft: hier is een top tien aan onderwerpen vast te stellen. In die top figureren thema's als de praktijk van het omgaan met de programmabegroting; resultaatsturing; subsidiebeleid; gebonden partijen. In de praktijk hebben raden ondanks de wettelijke hulpmiddelen, zoals de komst van de griffier, moeite met de functievervulling. De taak van een raadslid blijkt na maart 2002 ook even belastend als vóór de invoering van de dualisering.

Hoe is het met de specifieke raadstaken? Vroeger deden raadsleden te weinig aan controle van het college maar dat is geleidelijk wel veranderd. Raden kunnen suggesties doen aan rekenkamer(commissie)s, vragen stellen over beleid, het college interpellieren en moties indienen. Het raadsactivisme is gemiddeld genomen toegenomen. Of gemeenteraden ook meer en beter controleren hangt vooral af van de politieke cultuur. Voor de stelling dat de controlenoodzaak is

doorgeschoten in een afrekencultuur blijkt in de meerderheid van gemeenten geen steun te vinden. Maar wel is gebleken dat gemeenteraden minder afwachtend zijn, minder lankmoedig en de 'lontjes' korter zijn geworden. Dit is een maatschappelijke ontwikkeling die door de dualisering in elk geval niet geremd is.

Horizontalisering van bestuur

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat horizontale bestuursvormen op gespannen voet staan met de verticale instituties van de representatieve democratie. De invoering van het duale stelsel kan worden gezien als een reactie op de problematische verhouding tussen deze twee praktijken. In het duale bestel wordt het vertegenwoordigend orgaan geacht door middel van kaderstelling de positie ten opzichte van het dagelijks bestuur te versterken, dat in interactie met ambtenaren, uitvoerende organisaties, doelgroepen beleid ontwikkelt en ook uitvoert. Met andere woorden, de kaderstelling in een hiërarchische context (de gemeenteraad is hoogste bestuur) moet worden verzoend met het hier en daar netwerkmachtige karakter van het dagelijks bestuur, dat samen met actoren zoals onder andere woningcorporaties en projectontwikkelaars, verenigingen moet optrekken ('bestuur door regie'). Of kaderstelling altijd werkt?

De samenstelling en omvang van de raad

Het voorgaande ging over de taak van de raad, de verhouding tot het college en de raadsondersteuning. Hoe is het met de raadssamenstelling gesteld? Na 1958 is die samenstelling geleidelijk veranderd: meer ambtenaren die elders een baan hebben zijn toegetreden tot de raden, alsmede leraren, zelfstandigen. Heel veel hoofdarbeiders dus, die anderen hebben verdrongen. Kappersbedienden, bakkersknechten, postbodes, politiemensen, tuinders, verkopers van grasmaaiers, paardenfokkers, je zult ze zelden meer aantreffen in de raad. De verandering in de raadssamenstelling is grotendeels een gevolg van verandering in de taak van raadsleden, de zwaarte van het raadswerk, een afnemende bereidheid om zich in te zetten voor de publieke zaak, alsmede concurrerende uitdagingen. Raadsleden moeten veel stukken lezen, vragen meer stukken en krijgen die, want het college heeft een informatieplicht naar de raad. De raad is dus ook wel gebureaucratiseerd, zoals dat heet. En daar voelt niet iedereen zich in thuis en het gaat niet iedereen makkelijk af. Moest de raadsvergoeding omhoog? De vergoeding is gerelateerd aan gemeentegrootte. Raadsleden van kleinere gemeenten ontvangen minder dan enkele honderden euro's per maand, exclusief faciliteiten als (soms) een PC. In de ogen van menig griffier en gemeentesecretaris voldoet de vergoeding, maar volgens anderen niet.

Is het dan toch mogelijk dat (kandidaat)raadsleden voldoen aan de vele eisen? Het herkenbare raadslid dat op problematieken afgaat, dat signaleert en daarvoor de gemeente intrekt, vragen stelt, eventueel als ombudsman optreedt, debatteert over inhoud, moties maakt, compromissen zoekt met andere fracties en stukjes schrijft in kranten met opinies, zo een raadslid bestaat eigenlijk niet. In feite kent bijna elke raadsfractie raadsleden in verschillende soorten en maten: de vragensteller, de stukjesschrijver, de woordvoerder, de compromissensluis, de netwerker, de ombudsman. Een zekere mix van typen geldt als wenselijk.

De omvang van gemeenteraden is sinds 2004 ook regelmatig in discussie. Dan eens wordt beweerd dat er teveel bestuurlijke drukte is in een regio en dat dit komt door de zeg 600 raadsleden. Dan weer volgt een pleidooi voor een gemeenteraad als 'raad van toezicht' en die zou ook met minder leden toe kunnen. Kandidaatraadsleden zouden ook minder makkelijk zijn te werven om bij raadsverkiezingen op een kandidatenlijst te gaan staan. In Rotterdam en Amsterdam is sprake van nog een andere invalshoek. Daar blijken deelgemeenteraden teveel op het terrein van de raad van het stedelijk bestuur te komen en stadsbestuurders teveel op wijkniveau te opereren. Men zit elkaar wat in de weg wat de slagkracht vermindert. B&W van Rotterdam stellen daarom in 'We kunnen zoveel beter!' voor het aantal deelraadsleden te verminderen, en het aantal leden van dagelijks besturen. Deelraden zouden het orgaan moeten worden waarin het geluid van de straat vertaald kan worden in directe bestuurlijke actie.

Politieke veranderingen

Er deden zich in die halve eeuw ook veel politieke veranderingen voor in gemeenten als gevolg van gemeenteraadsverkiezingen en politieke conflicten. In de grensgebieden en zuidelijke provincies waren lokale lijsten lang sterk maar deed zich na 1958 een opmars voor in de komst

van landelijk bekende partijen. Voorbij de grote rivieren waren landelijke partijen altijd wat sterker in de gemeenteraden vertegenwoordigd in vergelijking met lokale lijsten maar hier marcheerden de lokale lijsten in de vorm van stadspartijen en leefbaarheidslijsten na ongeveer 1980 geleidelijk op. Bij gemeenteraadsverkiezingen zijn nog niet door lokale issues bepaalde maar wel sterk genationaliseerde verkiezingen. Dat betekent dat veel kiezers die geen verschillen zien tussen aan de verkiezingen deelnemende lijsten zich laten beïnvloeden door de inhoudelijke oriëntaties van landelijke partijen, hoe die het doen in een kabinet of in de oppositie en ervoor staan in de 'polls'.

Om een beeld te hebben van verschuivingen bij verkiezingen neem ik hier als willekeurig voorbeeld de Utrechtse wijk Oog in Al. Het politieke landschap blijkt in deze wijk sterk veranderd. Tot 1970 deden de KVP, de AR en de CHU met een eigen lijst aan de verkiezingen maar in 1974 deden die gezamenlijk mee als CDA. De christen-democraten waren van oudsher zeer sterk. De PSP verdween en ging op in GroenLinks. D66 kwam en de SP. Ter linker zijde deed zich een versplintering voor. De PvdA bleef nagenoeg stabiel maar profiteerde niet van de terugloop in kiezersaantal bij het CDA. GroenLinks en SP groeiden daarentegen wel en verwierven samen 28 procent van de stemmen in 2006. De komst van D66 heeft de VVD stemmen gekost. De verzameling christelijke partijen, later opgegaan in het CDA, zijn in de periode 1962-2006 in deze wijk de grote verliezer geweest met een terugloop van 51 procent (in 1962) naar 13 procent (in 2006). De wijk kreeg ook de entree van een leefbaarheidspartij, die een electorale piek had in 2002 met 26% van de kiezers.

Figuur 4: Stemmen op enkele partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen 1962 t/m 2006 in de wijk Oog in Al/Den Hommel, Utrecht, in procenten (afgerond)

Verkiezingsjaar Gemeenteraads- verkiezingen	PvdA	KVP, CHU, AR/ CDA	VVD	D66	SP	GroenL	Leefbaar Utrecht
1962	22	51	21	--	--		
1970	20	47	25	10	--		
1978	18	39	25	9	0		
1990	17	30	17			10	
1998	15	16	19	7	5	16	16
2006	23	13	13	8	10	18	6

Het politieke plaatje is sinds 1958 in andere gemeenten ook veranderd. Het boek 'Twee eeuwen stadsbestuurders van Hoorn' getuigt daar bijvoorbeeld ook van.

Meer aandacht voor integriteit

Hoe ontwikkelde het integriteitsdenken zich? De directeur van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), Arthur Docters van Leeuwen, wilde enkele decennia terug - na de val van de Berlijnse Muur -, de BVD een taak geven ter bestrijding van corruptie. De minister van Binnenlandse Zaken Ien Dales ('89-'94) steekt daar dan een stokje voor maar agendeert integriteit en machtsbederf nationaal wel. Gemeenten gaan na aansporingen van Ien Dales en affaires meer werk maken van integriteit. Het beroep van forensisch accountant ontstaat. Wethouders, burgemeesters en ambtenaren moeten hier en daar in een schriftje schrijven als ze cadeaus ontvangen tot vijftig euro. Hier en daar geldt de regel dat men maximaal een keer per jaar een geschenk tot zeg 50 euro mag aannemen van dezelfde relatie.

Een wethouder vraagt begin jaren negentig drie lokale aannemers, onder wie een wegenbouwer die regelmatig werk verricht voor de gemeente om 100.000 gulden. Ging de wethouder over de schreef? Er volgde een strafrechtelijk onderzoek. Na enige ophef zegt de wethouder dat het om een 'inmiddels terugbetaalde lening' ging; de aannemer ontkent dat.

Is corruptie in Nederland werkelijk aan de orde? Het aantal (strafrechtelijke) veroordelingen van corruptie van ambtenaren en overheidsbestuurders is in 1958 zeer beperkt (minder dan 20) maar ook in 2008 nog ver onder de 100. Integriteit is wel veel meer in het blikveld gekomen.

Bestuurders, journalisten en commentatoren, gingen anders kijken. Nederland latiniseerde de afgelopen decennia en inwoners namen wat gewoonten en 'losser gedrag' over uit zuidelijke landen. Nederlanders gingen massaal cappuccino drinken op terrassen, gingen op vakantie naar Toscane, Umbrië en waar al niet. Maastricht kreeg in de jaren negentig zelfs even het etiket het 'Palermo aan de Maas', minder vanwege de ambiance maar meer omdat in die regio de

verbinding tussen bedrijfsleven en politiek incidenteel zou corrumperen. Inderdaad, in de jaren zeventig hingen er vlaggen en borden met namen van kandidaten bij gemeenteraadsverkiezingen in de hoog boven de stad uittorende kraanmasten zonder dat daarmee overigens bewezen was dat de dagelijkse 'afstand' te gering was of van een misdrijf sprake was. Maar lokale politiek was toen, hier en daar, nog wel eens cliëntelistisch, of oogde zo. En er werd wel eens een reisje gemaakt door bestuurders op kosten van een bedrijf. Zo gezien liet men zich fêteren. Maar inmiddels zijn tal van maatregelen genomen om een einde te maken aan 'de vriendenrepubliek', de te grote verstrengeling tussen politiek en bedrijfsleven. Ad Bos werd klokkenluider en aannemers beloofden beterschap. Maar het gaat niet slechts om aannemers. Ook de afvalbranche en milieustations vormen een corruptiegevoelige sector, niet slechts in zuidelijke gebieden van het land of op het platteland maar ook in stadscentra.

Gebleken is dat Limburg vernederlandste en dat integriteitsschendingen elders niet minder vaak voorkomen. Openbare aanbestedingsprocedures met keuzen op basis van vooral prijs blijken corruptiegevoelig als bedrijven laag inschrijven en naderhand vooral inzetten op niet goed controleerbaar meerwerk.

Doen gemeenten iets contra? Een gemeente als Venlo wil in 2002 in de strijd tegen ambtelijke corruptie ambtenaren weer zo snel mogelijk een ambtseed of gelofte laten afleggen. Ook mogen b&w en gemeenteraadsleden, net als ambtenaren, nog maar beperkt geschenken aannemen. Het college van B&W kondigt dit aan in een integriteitsnota. In de nota wordt expliciet gemaakt wat er tegen corruptie wordt gedaan en hoe dat moet worden aangevuld.

Wat is in het algemeen nog meer te doen pro integriteit? Politici moeten een integriteitscode volgen, nevenfuncties opgeven of er afscheid van nemen als ze een bestuurlijke functie aanvaarden, en als toch belangenverstrengeling dreigt zichtbaar en duidelijk buiten de discussie stappen en blijven. Via analyses zijn gevoelige ambtelijke plekken en praktijken in de organisaties in kaart te brengen. Functiescheiding in een ambtelijke organisatie voorkomt dat een gemandateerde ambtenaar zowel besluiten neemt als zichzelf controleert. Meer maatregelen zijn mogelijk. Denk aan functieroulatie van ambtenaren, werken aan een cultuur waarin integriteit een duidelijker plaats krijgt en zeker ook dilemmabesprekingen organiseren.

Is de overheid daarmee klaar? Er zijn verbeteringen aangebracht. Maar: 'Integriteitsbeleid is niet sterk ontwikkeld bij de overheid' zegt forensisch accountant Schimmel nog in 2002. 'Er worden wel vertrouwenspersonen aangewezen en gedragscodes opgesteld 'maar een goede systematische aanpak is er niet' (BB, 270902).

Is er een verschil in tijdsbeeld of niet?

Ontegenzeggelijk zijn de bordjes rond integriteit wel verhangen. In 1958 was het nog gebruikelijk dat enkele medewerkers van de gemeentelijke plantsoenendienst in werktijd even de tuin van de burgemeester (die al of niet in een ambtswoning woonde) onkruid vrijmaakten. Dat deden ze graag en er school in de ogen van de inwoners, ambtenaren en raadsleden geen enkel kwaad in. In 1989 kwam een dergelijke dienst al veel minder voor en in 2008 wordt gezegd dat dit gedrag niet meer is toegestaan omdat het een vorm van particularisme is, van bevoordeling van een bestuurder, of het nou een burgemeester, een wethouder of een raadslid is. Mogen de ambtenaren het op een vrije dag tegen vergoeding doen? Dat is wettelijk niet verboden maar het is wel een daad waarmee men de schijn tegen heeft. 'Ontraden' dus. Bestuurders moeten het goede voorbeeld geven.

Natuurlijk was corruptie in de vorm van steekpenningen in 1958 en 2008 voor maar de aard van de integriteitsvraagstukken is sinds 1958 in zeker opzicht verschoven. In 1958 kon je geen tijd stelen van 'de baas' door privé te surfen op internet, na grofweg 2000 wel. In werktijd pornosites bezoeken, kon in 1958 niet maar is thans niet de bedoeling.

V.III. Beleid: stabiliteit en dynamiek

De ontwikkelingen in de samenleving, de nationale staat en het bestel van het binnenlands bestuur hadden in de periode 1958-2008 een grote weerslag op het lokaal bestuur. De context waarin gemeentebesturen functioneerden, is van groot belang geweest. Gemeentebesturen opereren dus niet in een vacuüm. Welke weerslag zoal?

Enkele ontwikkelingen

In de samenleving is na 1958 sprake van onder meer een verdere deconfessionalisering en afkalving van de verzuiling en een terugtred van het maatschappelijk middenveld (burgers zijn minder lid van organisaties en laten zich niet makkelijk meer vertegenwoordigen), meer individualisering, meer mondigheid, het niet zonder meer accepteren van wat een gemeentebestuur wil, meer verruwing en erupties in de sociale verhoudingen, meer overlast in de publieke ruimte. Dat leidde bij de overheid onder meer tot een zeker streven naar inspraak op tal van gebieden en interactieve beleidsvorming van gemeenten. Burgers gingen meer en meer kijken naar hun recht en gingen bezwaar maken als iets hun niet beviel. Ze klommen makkelijker in de pen of startten de personal computer. Daarmee wordt verwezen naar de rechtsbescherming, een onderdeel van het bestuursrecht. Hoe heeft dit bestuursrecht zich sinds 1958 ontwikkeld? Blijken zal dat deze ontwikkeling imposant is geweest als gevolg van de enorme toename aan centraal en lokaal beleid na 1958.

Hoe heeft de democratisering zich ontwikkeld? Wees een VNG-commissie ooit nog eens op het gevaar van het ontstaan van een 'autistische gemeente', later werd dit gevaar ingedamd. Rond 1970 ontstond in bladen als het Tijdschrift voor Overheidsadministratie (TvO) grotere aandacht voor openbaarheid van bestuur en inspraak. Die evolueerde in de jaren negentig in meer bestuurlijke aandacht voor communicatie en interactieve beleidsvorming, nogal eens gebracht onder de toen overal wapperende vlag van de 'bestuurlijke vernieuwing'. Bewegingen in de samenleving hebben dus invloed gehad op wat lokaal aan de orde was. Gold dit ook voor de staatsontwikkeling?

De nationale staat heeft zich - uitgaande van enkele korte schetsmatige typeringen - ontwikkeld van een op de samenleving reagerende welvaartsstaat (na de tweede wereldoorlog moest de industrie op gang komen en huizen worden gebouwd), naar een verzorgingsstaat (scheppen van sociale zekerheid en daarmee een sociaal vangnet bieden), vervolgens naar een interventiestaat (sturing op wat nodig is, of bevordering of correctie behoeft), een netwerkstaat (de overheid heeft partners nodig om dingen voor elkaar te krijgen), naar een staat waarin de accenten weer iets werden verlegd, wat leidt tot een typering als een veiligheidsstaat (meer aandacht voor bewaking en preventie dan wel beheersing van crises) en een 'bemoeistaat' (het klopt niet allemaal achter de voordeur?; optreden tegen stalkers, huiselijk geweld, etc.; meer aandacht voor jeugdzorg, schooluitval). Deze in grove schetsen gegeven typering in de ontwikkeling zien we (enigszins) terug in lokaal beleid, doordat - vooral de grotere - gemeenten zich ook ging bezig houden met interventie, veiligheid en openbare orde, zoals onder andere de plaatsing van camera's en de inzet van politie bij voetbalwedstrijden (risicowedstrijden genoemd).

Uitgaande van het bestel van het binnenlands bestuur valt in een proces van decennia decentralisatie van taken in de vorm van vervlochten bestuur te traceren. Gemeenten kregen meer taken maar het rijk bleef daarbij betrokken. De decentralisatie liet duidelijk sporen na. In de periode 1958-2008 was sprake van een sterke groei in het aantal taken van gemeenten. De toename in beleid heeft daarmee nagenoeg gelijke tred gehouden. Recent heeft de taakgroep - d'Hondt - de interbestuurlijke taakgroep gemeenten - nog eens melding hiervan gemaakt.

Aantasting van autonomie

Leidde de decentralisatie tot een aantasting van de lokale autonomie? De Raad voor Europa nam in 1990 het Europees Handvest inzake lokale autonomie aan. Het Handvest omschrijft 'autonomie als het recht en het vermogen van lokale autoriteiten binnen de grenzen van de wet, een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid en het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren'. Het Handvest beoogt de autonomie van lokale overheden ten opzichte van de nationale overheid te versterken. De Europese Unie stimuleert decentralisatie op basis van het subsidiariteitsbeginsel. In het Verdrag van Maastricht uit 1992 werd opgenomen dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. In de jaren negentig heeft de VNG zich nog uitgelaten over de autonomie van gemeenten. We kunnen stellen dat de decentralisatie die leidde tot vervlochten bestuur met veel medebewind de lokale autonomie wel beperkt heeft maar tevens dat er nog veel speelruimte

overblijft voor gemeentebesturen Ik verwijs naar de literatuur voor uitvoeriger toelichtingen (Bleker en Van den Bremen, 1983; Willemse, 2001, 2004; Fleurke, 2004).

Dynamiek in bestuur en beleid: meer taken, meer bestuursrecht

Wat werd de positie van het bestuursrecht in het licht van de toename aan taken: ook toename van het bijzonder bestuursrecht? In de Nederlandse rechtsstaat wordt het optreden van de overheid mede door het recht beheerst. Daarbij is het bestuursrecht belangrijk. Het bestuursrecht heeft betrekking op het openbaar bestuur, dat wil zeggen op wat het bestuur doet en op de relatie met de burgers. In het bestuursrecht zijn vijf hoofdvragen aan de orde: hoe is het bestuur georganiseerd?; welke bevoegdheden heeft het bestuur?; aan welke rechtsnormen heeft het bestuur zich te houden?; hoe kan het bestuur ervoor zorgen dat burgers zich aan de voor hen geldende rechtsnormen houden?; welke juridische bescherming is er voor burgers tegen beslissingen en handelingen van het openbaar bestuur, bijvoorbeeld gemeenten? In het bestuursrecht gaat het dus om organisatie, bevoegdheden, normering, handhaving, rechtsbescherming. Het bestuursrecht heeft betrekking op alle beleidsterreinen waarop het openbaar bestuur werkzaam is. Voor veel onderdelen bestaan namen die overeenkomen met afzonderlijke beleidsterreinen. Die onderdelen heten met een verzamelterm 'bijzonder bestuursrecht'. Daartoe behoort bijvoorbeeld ruimtelijk bestuursrecht, huisvestingsrecht, milieurecht, onderwijsrecht, vreemdelingenrecht, het sociaal-zekerheidsrecht, het economisch bestuursrecht, het bestuursrecht inzake openbare orde en veiligheid. De verlening van vergunningen is altijd gerelateerd aan bijzonder bestuursrecht. Niemand kan een vergunning zonder meer krijgen. Maar naast het bijzondere deel van het bestuursrecht, is er een algemeen deel. Op dat algemene deel heeft met name de Algemene wet bestuursrecht (Awb) betrekking. In dit algemene deel zijn de hoofdzaken van bestuursrecht opgenomen.

Het gebied van het bestuursrecht bestond 'een halve eeuw geleden nog nauwelijks', 'laat staan dat het ontwikkeld was', schrijft Lex Michiels in 'Hoofdzaken van het bestuursrecht' (2006: 5). Maar daarna is het ontwikkeld en uitgegroeid tot een belangrijk rechtsgebied. Met de grotere rol die overheden en ook de gemeenten in de samenleving zijn gaan spelen, is ook het (gemeentegericht) bestuursrecht toegenomen, zowel in de sfeer van de bevoegdheden als die van de rechtsbescherming.

Sinds 1983 draagt de Grondwet de wetgever op om algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. Sindsdien wordt daarom gewerkt aan de codificatie van het algemeen deel van het bestuursrecht in de Algemene wet bestuursrecht. Deze operatie geldt als een van de grootste wetgevende operaties in de Nederlandse geschiedenis. Op 1 januari 1994 is de Algemene wet bestuursrecht in werking getreden. Met de Awb is het oogmerk nagestreefd om in het bestuursrecht algemeen geldende en makkelijk toegankelijke regels vast te stellen. In verband met de omvang van de wet werd die in verschillende tranches tot stand gebracht. De eerste twee tranches traden begin 1994 in werking. Die eerste invoering van nieuw bestuursprocesrecht stelde overheden direct al voor een grote administratieve operatie, met gevolgen voor de rechtsbescherming van burgers. Zo moesten alle gemeentelijke verordeningen worden nagevlooid of ze voldeden aan de nieuwe procedurevoorschriften. Eenvoudig was die aanpassing in het algemeen niet als gevolg van de versplintering van de juridische functie bij gemeenten. Onder andere als gevolg van reorganisaties was een centrale afdeling of dienst niet meer aanwezig; juristen waren verspreid over de gehele organisatie.

Het wetsvoorstel voor de derde tranche is begin 1996 door de Tweede Kamer aanvaard en 1 jan. 1998 in werking getreden. Daarmee werd een aantal heterogene onderwerpen in de Awb geschoven: subsidies, beleidsregels, toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften, bestuursdwang en dwangsom, mandaat en delegatie en toezicht op bestuursorganen (goedkeuring, vernietiging en schorsing van besluiten).

Wat verandert er in de toekomst? Zo maar een bericht uit Friesland. Boeren en bedrijven klagen daar steen en been dat ze de ene keer een handhaver van de provincie op de stoep hebben, dan iemand van het waterschap en weer later iemand van de gemeente. Dergelijke afstemmingen krijgen we in Nederland kennelijk niet voor elkaar. Minister Cramer van VROM wil die afstemming anno 2009 gaan leggen: 25 omgevingsdiensten, overeenstemmend met de politieregio's. Voor Friesland zou dat één omgevingsdienst betekenen.

Handhaving als onderdeel van bestuursrecht

Handhaving is een onderdeel van het bestuursrecht. In de periode 1958-1978 stelde handhaving van beleid over het algemeen nog weinig voor, ook lokaal, terwijl er veel werd gedoogd. Er bestond grofweg gesteld volgens bestuursrechtdeskundigen alleen bestuursdwang en vergunningen konden worden ingetrokken (Staatscourant, 181006). Maar Nederland veranderde. Nederland is een 'risk society' geworden waarbij bestuur en burgers met meer en meer risico's te maken kregen in onder meer de vorm van energieuitval, rampen, rellen, gijzelingen, sociale incidenten bij evenementen, dierziekten, voedselveiligheidsvraagstukken. Hoewel de aandacht voor handhaving ter voorkoming van dierziekten in Nederland al lang in handen was van de Algemene Inspectiedienst, de AID, is de aandacht voor handhaving, een onderdeel van het bestuursrecht, door de risicoverbreiding in de loop der jaren wel wat toegenomen. Dat handhaving in de jaren 1958-1978 gemeentelijk nog weinig betekende, is ook geboekstaafd, maar ook nadien werd dit nooit een eerste of tweede bestuurlijke prioriteit van gemeenten. Dat brak op toen bij de analyse van de cafébrand in Volendam (commissie- Polak/ Verstedden), de Herculesramp in Eindhoven en de vuurwerkramp in Enschede (commissie- Oosting) bleek dat ambtelijke diensten hier in aanmerkelijke mate steken hadden laten vallen. Wat hebben gemeentebesturen hiervan geleerd? De stelling dat niets is veranderd, is niet vol te houden. Er is meer aandacht gekomen voor de noodzaak van handhaving en er volgden programma's voor veiligheid. Maar 'het is allemaal te weinig en het gaat te traag', stelde handhavingsspecialist Michiels (Staatscourant, 181006). 'Na de brand in Volendam zijn nergens drastische maatregelen genomen', stelt hij. 'Overheden hebben nog te vaak geen duidelijk beeld van de problematiek'. Dat komt vooral doordat bestuurders denken dat zo'n ramp hen niet zal treffen. De regels voor het uitoefenen van duidelijk toezicht waren in 2006 ook nog onvoldoende. Daardoor werken ambtenaren en toezichthouders teveel op gevoel (Staatscourant, 181006). Recente controle van de kwaliteit van handhaving wees uit dat de inspectie op het gebied van milieu aanmerkelijke zwakheden aantrof in het lokale handhavingsbeleid in kleinere gemeenten. Vaak is er geen expliciete gemeentelijke handhavingskoers.

Conclusie: Handhaving is sinds 1995 geleidelijk belangrijker geworden. Voordien gold nogal eens een gedoogcultuur. Ooit was er een provinciale gedeputeerde die gedogen een belangrijke bestuurlijke uitvinding vond. Die gedachte is inmiddels ver weg.

Een deugdelijke gegevenshuishouding is een voorwaarde voor een effectief lokaal toezichts- en handhavingsbeleid. Maar grote gemeenten hebben hier vaak een probleem. De Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) kent een gebrekkige gegevenskwaliteit. Dat vormt een hinderpaal. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de GBA ligt bij gemeenten zelf. Hoe een betere GBA te krijgen? Door middel van huiszoeking, gegevensuitwisseling en bestandsvergelijking is controle uit te oefenen op inschrijvings- en mutatiegegevens. Goede gegevens zijn nodig omdat het gemeentebestuur of de burgemeester in sectorwetten informatiebevoegdheden heeft gekregen en veiligheidsbeleid plaatsvindt met partners.

Een bijzondere ontwikkeling betreft de trend naar integraal toezicht of toezichtuitoefening door interventieteams. Er bestaan echter ook aarzelingen op dit vlak. Die betreffen de stapeling van bevoegdheden. Integraal toezicht gaat bovendien vergezeld van een hoge mate van gegevensuitwisseling.

Accumulatie en verbreding van beleid

We hebben nu stil gestaan bij de toename aan lokale taken en lokaal beleid en de daarmee gepaard gaande groei in het bestuursrecht. Hoe moeten we die toename aan beleid zien en op welke terreinen deed die zich voor? Succesvol beleid vraagt om meer beleid, en wat niet succesvol is vraagt om correctie en intensivering. Deze twee mechanismen werken in dezelfde richting, ze veroorzaken de ijzeren wet van de beleidsaccumulatie.

Gemeentebesturen zijn sinds 1958 meer nieuwe taken gaan aanvaarden, hebben van rijk of provincies taken gekregen of hebben beleid geïntensiveerd. In 1958-1970 besteedden gemeentebesturen vooral veel aandacht aan ruimtelijke ordening, grondpolitiek, volkshuisvesting en subsidiepolitiek. De aandacht voor openbare orde vraagstukken en veiligheid was toen, met uitzondering van grote steden, over het algemeen nog zeer gering. Voetbalvandalisme bestond nog niet. De overgang van oudjaar op nieuwjaar zorgde nauwelijks voor rellen. Gemeentebesturen waren geoccupeerd met de planning van wijken en buurten, met bijzondere aandacht voor woon-

, kantoor-, onderwijs-, winkel-, wegen-, sport-, recreatie-, zorg- en parkeervoorzieningen. Politiek was in sterke mate keuzen maken voor (planning van) voorzieningen. Daartoe is ook de aanwijzing en bescherming van stads- en dorpsgezichten en monumentenzorg te rekenen. Politiek was toen niet zelden ook stoeptegelpolitiek. Goed of verkeerd? 'Wie de details niet kent, kan ook niet doordringen tot de hoofdzaken' zeggen de denkers die het zich bemoeien met kleine zaken willen verdedigen. En politici hebben achterbannen voor wie het verdwijnen van bepaalde irritaties – bij voorbeeld de strooihoogte van de zoutverspreider bij matige vorst of een wisselende routing van huisvuilophalers - van belang kunnen zijn. Met het vaststellen van grote strategische plannen worden raadsleden niet zonder meer herkozen. Maar strategische ruimtelijke planning is zeker te vinden in grote steden. Een analyse van structuurplanning in Amsterdam in de periode 1955-2005 wijst dat uit (Wallagh, 1994).

Onder invloed van rijksbeleid en in veel mindere mate provinciaal beleid is nieuw beleid ontstaan en trad beleidsopvolging op in de vorm van vervanging van beleid, beleidskrimp of wijziging van doelgroepen. Er trad ook een verbreding van beleid op; een logisch gevolg van decentralisatie met nieuwe taken. En er kwam na 1970 geleidelijk meer aandacht voor verkeersveiligheid. Het rijk strooide met gelden voor bij voorbeeld de aanpak van 'black spots' (Boskma e.a., 1990).

Sinds 1970 nam de lokale politieke prioritering voor milieu toe (Korsten & Potman, 1986). De bodemsaneringsproblematiek in 1980 in Lekkerkerk gaf daartoe een injectie. Er ontstonden volop (regionale) milieudiensten. Op veel plaatsen vond bodemonderzoek plaats. Onaanvaardbare geluidhinder werd teruggedrongen. Er volgde een Wet geluidhinder. Wegen werden verlaagd aangelegd, er werden - tot dan vrijwel onbekende - geluidschermen tussen wegen en woonwijken geplaatst.

De aandacht voor lokale gezondheidszorg was er historisch gezien al lang - denk aan voorzieningen voor consultatiebureaus- maar het gemeentebestuur bleef hier toch sterk op afstand. Geleidelijk veranderde dit. De gezondheidszorgvraagstukken waren ondergebracht bij de regionale of lokale GGD maar ook hier zien we een verbreding in het werkpakket. In een gemeente van zeg 25.000 inwoners betekende gezondheidszorg meestal niet veel maar dat is midden jaren tachtig en later veranderd omdat gezondheidszorg verknoopt raakte met tal van andere vraagstukken zoals met maatschappelijke ondersteuning, de opvang van drugsverslaafden, daklozenproblematiek, de komst van asielzoekerscentra, reductie van schooluitval en met jeugd(zorg)beleid en veiligheidsvraagstukken (paddoverbod, plaats coffeeshops, etc.).

Sinds ongeveer 1995 is de aandacht voor openbare orde vraagstukken verder toegenomen (Hennekens, 2004). Denk aan politieaandacht voor voetbalgeweld en evenementenbegeleiding, de problematiek van cameratoezicht in de publieke ruimte, huiselijk geweld. Veiligheid is in de gemeente Rotterdam na 2002, de grote overwinning van de leefbaren, prioritair geworden. Daarbij trad een ware regimeverandering in beleid op. Een stadsbestuur vond zichzelf opnieuw uit. De sterke toename van frontlijnsturing – onder andere concreet handelen op straat - leidde in Rotterdam tot de komst van stadsmariniers. De op prestatiesturing volgende prestatietelling wees op bereikte successen.

Er zijn ook kwalitatieve veranderingen te melden. De betekenis van welstandstoetsing van nieuwbouwplannen is afgenomen. Het werk van sociale diensten is sterk omgebogen van een uitkeringsfabriek naar reïntegratie van werklozen. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm), begin jaren tachtig aan evaluatie onderworpen, ging over in de Wet milieubeheer. Deze accumulatie en verbreding is deels zichtbaar en deels onzichtbaar want geleidelijk en sluipend verlopen. Raadsleden tonen zich wel verrast over deze geleidelijke verbreding. Een raadslid riep enkele jaren terug uit toen hij een reconstructie van het totale bestaande beleid van een grote stad van ongeveer 100.000 inw. voor ogen kreeg: 'doen wij dit allemaal?'

Een beleidsterrein nader bezien: ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is lokaal altijd een belangrijk beleidsterrein geweest want lokale bestemmingsplannen waren bindend voor burgers en anderen die een bestemming zochten. Wat bleef op dit terrein gelijk, wat veranderde? Sinds de Nota Westen des Lands uit 1958 heeft Nederland een aantal nationale nota's over de ruimtelijke ordening gekend: de Eerste (1960), de

Tweede (1966), de Derde (1976), de Vierde (1988), de vierde Extra, de Vijfde (2001) en de Nota Ruimte. Deze nota's zijn van grote invloed geweest. De ene was daarbij vaak een reactie op de voorganger. Deze nota's zijn door een kabinet vaak wel uitgebracht maar zelden ook in eenzelfde kabinetsperiode vastgesteld; de vaststelling geschiedde pas door een volgend of daaropvolgend kabinet. Dat duidt erop dat ruimtelijke ordening niet erg open stond voor politieke erupties of wisseling van kabine ten maar zekere continuïteit kende.

Hoe heeft de ruimtelijke ordening zich in een halve eeuw, in de periode 1958-2009, ontwikkeld? Het ruimtelijk orderingsbeleid van Nederland is in de loop der jaren internationaal geprezen. Het was bijzonder hoe wij in dit keurig aangeharkt land Nederland de zaken in ruimtelijk opzicht voor elkaar hadden. Wat is de kern? In het Nederlands ruimtelijk beleid is altijd sprake geweest van veel continuïteit in de centrale doelstellingen. Vanwege die continuïteit is dit beleid door planologen als Faludi en Van der Valk (1994) wel aangeduid als de Nederlandse planningdoctrine, gekenmerkt door visie en hoofddoelstellingen, een planstelsel met drie niveaus met ruimte voor de decentrale overheden, en onderhandelings- en consensusgerichtheid in de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Op die doctrine sloten optimistische maakbaarheidspretenties van de overheden aan, zeker die uit de periode 1970-1985. Zo sprak premier Joop den Uyl in de periode 1973-1977 over actieve spreiding van kennis, macht en inkomen en werd in zijn kabinetsperiode werk gemaakt van ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing. Ruimte moet men immers creëren of beschermen en een overheid kan een ruimtelijke ontwikkeling of ruimtelijk relevante ontwikkeling - op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werken, winkelen of mobiliteit - toelaten, opvangen, geleiden, bevorderen, afremmen of stoppen. Volgens die op meerdere terreinen naar voren komende maakbaarheidspretentie moesten woningzoekenden gaan wonen op bepaalde plaatsen en ook bedrijven werden in plannen naar voorkeurslocaties gedirigeerd. De migratie kon georganiseerd worden, dacht men. Die plannen werden echter niet altijd en overal gerealiseerd; de maakbaarheid bleek in ruimtelijk opzicht begrensd. Het anti-suburbanisatiebeleid was in de jaren zeventig geen groot succes. Het denken in termen van groeisteden en groeikernen is intussen ook al weer verlaten. Bestuurskundigen en planologen gingen vanwege die beperkingen in de maakbaarheid van de ruimte en samenleving in het algemeen spreken van grenzen aan bestuur. De ruimtelijke ordening boette daardoor enigszins aan prestige in, er was sprake van 'terugval' in ambitie (De Ridder, 1996).

Na 1985 maakte de ruimtelijke ordening ook om andere redenen een terugval mee. Er ontstond concurrentie op de markt van planmatige overheidsinterventies; er kwamen ook andere plankaders op, zoals op het vlak van verkeer en vervoer, waterhuishouding en milieugebied. Op het gebied van verkeer en vervoer werd nog tot in de jaren negentig gewerkt aan een planningstelsel dat het stelsel uit de ruimtelijke ordening leek te evenaren. Het ruimtelijk planinstrumentarium werd daardoor als superintegratiekader voor afweging van belangen geleidelijk teruggedrongen. Bovendien ontstond in de jaren tachtig de tendens om minder te plannen. De titel van een oratie uit 1984 was dan ook 'Plan matig planmatig'. Tal van publicaties verschenen over grenzen van de overheid, over wat allemaal niet kon en kan, maar paradoxaal gingen de interventies in de breedte, op andere terreinen, door. Overheden gingen zich met tal van zaken bezig houden waarin de ruimtelijke dimensie niet voorop stond of zelfs minder of niet aan de orde was, zoals bij jeugdbeleid, bepaalde veiligheidsvraagstukken, coffeeshopbeleid. De locatiekeuze bleek overigens lokaal juist sterk aan de orde bij drugsverslaafdenopvang.

Na vaststelling van grenzen aan bestuur en concurrerende plansystemen evolueerde de ruimtelijke planning uiteindelijk in de jaren negentig naar een qua ambities meer bescheiden omgevingsplanning, een op samenhang en op (zoveel mogelijk) integraliteit aanspraak makend afwegingskader met ruimtelijke relevantie. Nog recenter is een andere verandering, namelijk dat de wat-vraag teruggedrongen werd ten opzichte van de "hoe" vraag. Het kabinet Balkenende heeft nadrukkelijk gekozen voor decentrale planontwikkeling. De sturingsfilosofie is bovendien veranderd van hiërarchische sturing naar netwerksturing. Dat wordt ook expliciet aangegeven in de Nota Ruimte uit 2001. Het is vooral de manier van sturing, het 'hoe', dat in de loop van de jaren negentig is veranderd ten opzichte van de eerdere voornemens en niet zozeer de beleidsinhoud, het 'wat'. Qua wat: de verstedelijking was en wordt al decennialang in een bundelingconcept gevat en het Groene Hart was en wordt vanaf 1958 beschermd en dat is nog steeds zo (Lingbeek, 1998). Qua hoe: sinds grofweg 1970 is de besturingsfilosofie verschoven

van 'government' naar (meer) 'governance'. Zekere elementen van hiërarchische sturing zijn nog wel aanwezig in het nationaal ruimtelijk beleid maar veel keuzen moeten door lagere overheden gemaakt worden, die in een netwerkcontext functioneren van partijen die van elkaar afhankelijk zijn. Het is het aantal en type instrumenten dat is bijgesteld. Minder 'Haagse' regels, meer ruimte voor decentrale afwegingen, meer ontwikkelingsplanologie en minder toelatingsplanologie. Dat sommige provinciebesturen tegenwoordig zeggen dat ze 'investeren in ruimte' geeft de ontwikkeling aan. Is de slinger in de ruimtelijke ordening niet teveel doorgeslagen naar het 'hoe' in plaats van het 'wat'? Het debat was in de jaren 2003 tot en met 2007 wel erg in procesmatige termen en niet inhoudelijk. Het ging over de noodzaak van decentraliseren, over het inspelen op de wensen van de burgers door meer marktwerking te introduceren, over ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling. Het Ruimtelijk Planbureau zegt het in 'De staat van de ruimte 2007' zo: 'Ruimtelijke ordening ging vooral over besluitvormingsprocessen, over het 'hoe' (....). ... Het wat was 'bijna buiten beeld geraakt' (RPB, 2007: 11). Het RPB stelde dat het weer wenselijk is ideaalbeelden te formuleren over 'Mooi Nederland', over de inrichting van Nederland. Dan kan de wat-vraag de hoe-vraag weer wat terugdringen. Wat is het beeld van Nederland? Er is teveel 'verrommeling'. Verrommeling is de tegenhanger van Mooi Nederland. Maar sommigen vinden verrommeling een non-begrip.

In juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in werking getreden. Daarmee zijn ook veertig andere wetten gewijzigd. De gevolgen van deze wetswijziging waren dat er nieuwe instrumenten kwamen, nieuwe bevoegdheden en nieuwe procedures. De in de WRO nog opgenomen planfiguren zoals de planologische kernbeslissing, het streekplan en het structuurplan kwamen te vervallen. Daarvoor in de plaats kunnen door zowel het rijksbestuur, provinciebesturen als gemeentebesturen structuurvisies worden vastgesteld. Dat zijn beleidskaders, ze hebben geen rechtstreeks bindende werking.

Het bestemmingsplan blijft centraal staan als instrument van ruimtelijke ordening, maar behoeft geen goedkeuring meer van gedeputeerde staten. Ook op provinciaal en rijksniveau kunnen volgens de Wro bestemmingsplannen worden vastgesteld. Die heten dan inpassingsplannen. Een vereiste om daartoe over te gaan is wel dat sprake is van een provinciaal of rijksbelang. Met een projectbesluit, dat de projectvrijstelling van artikel 19 WRO vervangt, is er anticipatiemogelijk op een bestemmingsplan. Een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten is daarvoor niet meer nodig. Het projectbesluit moet wel in een jaar tijd in het bestemmingsplan wordt ingepast.

Nieuw is de mogelijkheid om bij een bestemmingsplan een sloopvergunning voor te schrijven. Nieuw is eveneens de gemeentelijke beheersverordening. Dat is een verordening die betrekking heeft op gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien. De Wro en het Bro bevat ook bepalingen voor de coördinatie van ruimtelijk relevante besluiten. Rijk en provincie krijgen kaderstellende bevoegdheden.

Beleidsvoorbereiding: openbaarheid, inspraak en interactieve beleidsvorming

Gezien het voorgaande, is het ontegenzeglijk zo dat het gemeentebestuur sinds 1958 in het algemeen opener geworden is. In de jaren '58- '65 was dat nog nauwelijks zo. De interactie met de samenleving – in de vorm van aangeboden inspraak en interactieve beleidsvorming - is eerst later toegenomen, vaak in positieve zin. Lokale referendumverordeningen, hier en daar in de jaren negentig vastgesteld in het kader van bestuurlijke vernieuwing, zijn daarentegen over het algemeen lege hulzen gebleken. Er kwamen nauwelijks referenda voor. Lokale referenda bij burgemeestersverkiezingen zijn recent weer afgeschaft. En ook 'burgerinitiatieven' om een onderwerp in een gemeenteraad te agenderen, zijn doorgaans geen echt succes gebleken. Gemeenteraden houden deze initiatieven vaak tegen door een strenge reglementering. Meer in het algemeen is gebleken dat veel fracties uit gemeenteraden zelf veelal grote moeite hebben met zogenaamde aanvullingen op de representatieve democratie.

Al direct in de jaren zestig kreeg de discussie over openbaarheid en inspraak een impuls onder invloed van eisen van studenten voor meer universitaire democratie. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening – de RARO - kwam daarna in de jaren zeventig met een gezaghebbend geworden advies pro 'meer openbaarheid en inspraak' Inspraak vooraf zou tegenspraak later voorkomen. Maar ook gold het adagium: 'inspraak zonder inzicht, is uitspraak zonder uitzicht'. Inspraakexperimenten, onder andere met buurtbeheer (o.a. in Deventer), kwamen lokaal en provinciaal volop op gang, er volgden landelijk planologische kernbeslissingsprocedures (pkb's) en een brede maatschappelijke discussie over kernenergie (1981-1984). Inspraak werd toen vooral gezien als 'aangeboden inspraak', want de overheid bepaalde hoofdzakelijk het moment van

discussie, reikte documenten voor discussie aan – soms met alternatieven - en bepaalde de procedurele gang van zaken. Hoe die te duiden?

Er waren destijds twee polaire kaderende opvattingen over democratisering in zwang: de representatieve democratie versus de participatiedemocratie. Vanuit het eerste concept was inspraak (slechts) een aanvulling op de vertegenwoordigende organen, zoals gemeenteraden, terwijl vanuit de participatiedemocratie- opvatting inspraak ook machtsoverdracht impliceerde. Aan de participatiedemocratie werd in menige lokale en provinciale overheidsnota veel lippendienst bewezen maar in de praktijk was inspraak voornamelijk een aanvulling op bestaande vertegenwoordigende organen. Inspraak was toen hoofdzakelijk een vorm van uitwisseling van informatie tussen overheid en burgers over planalternatieven en werd gezien als meedenken, niet als machtsoverdracht aan burgers.

Was inspraak daarmee een vorm van repressieve tolerantie of niet? Onderzoek toonde aan dat de meerderheid van deelnemers aan tal van inspraakprocedures een inspraakinitiatief vaak waardeerde, tevreden was over de bereidheid van bestuurders om 'hun gezicht te laten zien' en keuzen op tafel te leggen, en betrekkelijk terughoudend was in het eisen van veel invloed. Burgers bleken realistischer dan bestuurders, die inspraak wilden tegenhouden of mondjesmaat toestaan, hadden verwacht. Insprekers waren dus lang niet altijd ontevreden over inspraak en minder radicaal. Hier en daar hadden uitkomsten van discussies ook daadwerkelijk invloed op beleidskeuzen (het voor kenners beroemde Hallstatt-effect was geen unicum). Er traden ook onverwachte effecten aan het daglicht. Dat inspraak vooraf tegenspraak later, in de bezwarenprocedure, zou verminderen, bleek vaak onjuist. De RARO had het mis gehad. Dat inspraak kan bijdragen aan vertraging van besluitvorming is niet onjuist maar veel grote projecten, zoals bijvoorbeeld de bouw van een stadhuis in Apeldoorn, of de Stopera of de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, werden om andere redenen sterk vertraagd. Ambtelijk en politiek gedrag bleken vaak grotere vertragers dan burgergedrag. Ook hier een logenstraffing van een vaak geopperde veronderstelling in bestuurlijke kring. Dus representatieve tolerantie? Burgers hadden lak aan Marcuse, die hierover schreef.

Waar iets nieuws ontstaat, volgt na enige tijd institutionalisering in (spel)regels. Zo ook hier. De democratisering werd in de jaren tachtig van de vorige eeuw geleidelijk geïnstitutionaliseerd - lees verwerkt - in verordeningen op de openbaarheid, inspraakverordeningen en referendumverordeningen. Met deze inspraakverordeningen verwachtten gemeentebesturen om meer patroon te brengen in het wel of niet geven van inspraak en op een bepaalde manier starten van inspraak.

Bleef inspraak een hype? Inspraak werd op tal van terreinen verleend maar daardoor trad ook zekere verzadiging op bij burgers. Er ontstond een wet van de periodieke participatie: sommige actieve burgers worden in bepaalde perioden onder invloed van uitnodigingen tot participatie actiever en anderen, de minder actieven, een beetje actief maar na verloop van tijd zakt de participatie zowel bij de meest actieven als de iets minder actieven terug naar een lager niveau. De participatiegraad valt terug van een hoog niveau om later weer te stijgen. Er is dus sprake van een slingerbeweging in de participatiegraad.

Bestuurlijke maatregelen slijten, instrumenten worden bot. Zo ook hier. Burgers bij bestuur betrekken kan door hen mee te nemen in een beleidstraject voor collectieve besluitvorming waarin alternatieven voorgelegd worden ('aangeboden inspraak') maar kan ook vanuit een nog open agenda gebeuren. Dat is in vele gemeenten in het land bepleit en in praktijk gebracht onder het label 'open planprocessen' en 'interactieve beleidsvorming'. Gemeentebesturen gaven midden jaren negentig aan allemaal wel iets minder dan daarvoor inspraak te verleden maar daarvoor in de plaats aan interactieve beleidsvorming te doen. Het ene schildje werd als het ware ingeruild voor het andere maar het bleef gaan om hetzelfde: de relatie burgers en bestuur.

Kanttekeningen

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft als kanttekening bij het participatief hosanna pro interactief bestuur geplaatst dat toch niet steeds inspraak en interactieve beleidsvorming plaatsvond bij thema's waarbij dit wenselijk is volgens de klassieke leerstukken uit het

kennisfonds over het openbaar bestuur. Er bestaan namelijk verschillende typen beleidsproblemen, die zich niet in gelijke mate lenen voor het betrekken van de externe omgeving hierbij. Een vraagstuk waarover al veel kennis bestaat en waarover veel maatschappelijke consensus bestaat, zoals de keuze van een straatnamenplan, behoeft niet aan bijzondere interactie te worden onderworpen. Het gaat dan om eenvoudige vraagstukken die via routinewerk in de overheidsorganisatie zelf tot een keuze kunnen worden gebracht. Hier is inspraak of interactieve beleidsvorming met een heemkundevereniging of wijk mogelijk maar zeker niet urgent. Het in discussie brengen van een straatnamenplan maakt van participatie een 'spiegeltjes en kraaltjes'-verschijnsel. Waar de kennis over een verschijnsel binnen de overheid echter beperkt is of de reacties van burgers wijk voor wijk kunnen verschillen en voorkeuren van burgers er wezenlijk toe doen en bovendien sprake is van gebrekkige consensus op voorhand, dus bij 'brandende kwesties', is een open planproces wel zeer sterk te overwegen, eigenlijk noodzaak. Denk daarbij aan wijkontwikkeling of de creatie van een klimaatneutrale wijk X. De Rob stelde vast dat vaak interactieve beleidsvorming achterwege blijft waar die bij brandende kwesties juist nodig is en daarentegen plaatsvindt waar die betrekkelijk ongewenst of rondit overbodig is. Zo gezien is Marcuse's repressieve tolerantie zichtbaar. Dit heeft ten dele te maken met het politiek primaat van het gemeentebestuur. Juist rond 'hot issues' hebben politieke raadsfracties de neiging om besluiten direct aan zich te trekken en de voorkeuren uit de samenleving minder van belang te achten. Hier zien we een praktijkdilemma rond interactieve beleidsprocessen dat alleen behoedzaam kan worden afgewikkeld om te voorkomen dat grote conflicthaarden ontstaan. Ontstaat het gevoel van manipulatie dan kan er verharding in de relaties met bestuurders ontstaan. Alleen door niet gespeeld gedrag, authenticiteit en openheid van bestuurders is agressie te voorkomen. Burgers zijn op dit vlak na 2000 veel alerter geworden. De lontjes worden korter. Wie als politiek bestuurder of burgemeester draait, liegt of halve waarheden verkondigt, is geen lang politiek leven meer beschoren of komt op zijn minst 'in discussie'.

Tegenwoordig is interactie met burgers heel belangrijk omdat burgers zich minder laten aanpraten, en minder het gezag van gemeenteraden vanzelfsprekend erkennen. 'De politiek' heeft in de periode 1958-2008 sterk aan aanzien ingeboet, zo melden raadsgriffiers en lokale ambtenaren. Wijken reageren ook verschillend omdat ze een verschillende geschiedenis hebben met een gemeentebestuur. Er wordt zelfs gesproken van 'de ongekende samenleving'.

Wat nog niet belicht is, dat zijn de onderwerpen waarover de burgerparticipatie handelt. Ging de discussie in de jaren zeventig en tachtig vaak over stadsuitleg, ruimtelijke ontwikkeling, wijksanering – en dus over plannen - tegenwoordig zijn burgerprojecten anders dan twintig jaar terug meer gericht op zaken die irriteren, op concrete zaken, als veiligheid en zelfs relationele controle en conflictbemiddeling. Een voorbeeld. In Amsterdam is sprake van buurtthermometers (De Pijp), het project Buurtouders Spaarndammerbuurt, de Denktank Meer en Oever en het Anti Inbraak Project. In 2008 waren vierduizend Amsterdamse burgers actief in bewonersoverleggen en buurtschouwen, terwijl de overigen zich concreet bezighielden met verbetering van de veiligheidssituatie. De meest originele initiatieven werden aangetroffen in de categorieën relationele controle en conflictbemiddeling. Methodes waarin burgers zoveel mogelijk met hun eigen netwerk probleem en aanpak bepalen zijn veelbelovend.

Stijgen en dalen op de aandachtsladder

Openbaarheid, democratisering (en dus inspraak en interactieve beleidsvorming) waren in de jaren '70-'95 nog een groot item dat op de politieke aandachtsladder kwam en bleef – bijvoorbeeld in relatie tot bestuurlijke vernieuwing, na 2000 is het snel op de ladder weggezaakt. Onder meer inburgering, reïntegratie, openbare orde, politie en veiligheid wonnen sterk aan belang. De mogelijkheden voor burgers om mee te praten over beleid moeten niet overschat worden; ze zijn sterk thema- en wijkbepaald geraakt. Dat burgers uit de gehele gemeente mee kunnen praten over de strategische koers van het gemeentebestuur en brede thema's komt in veel gemeenten in zeg twee jaar tijd helemaal niet voor. Interactie tussen het lokaal bestuur en burgers is in de lokale media doorgaans geen bijzonder aandachtsvraagstuk meer vanuit de oude democratiseringsvragen maar wel op andere manieren, zoals kunnen burgers zich veilig op straat begeven? De omslag is duidelijk te zien in Rotterdam, dat aan frontlijnsturing doet.

Betere handhaving is een thema dat betrekking had en heeft op kleinere en grotere gemeenten. Een ander vraagstuk dat juist sterk voor de grote steden speelt, met name in de randstad, was en is de aanpak van probleemwijken, menging van wijken naar inkomensgroepen en etniciteit, en het vraagstuk van de etnisch gemengde scholen. Sinds 1970 is er vrijwel constant aandacht besteed aan wijkenproblematiek. Uit de tijd van opkomende eisen pro democratisering is de buurtaanpak bekend. De staatssecretarissen voor stadsvernieuwing Schaefer (midden jaren zeventig), Brokx (eind jaren zeventig, begin jaren tachtig), Heerma (eind jaren tachtig) deden veel aan wijkrenovatie en met het in de jaren negentig volgende grotestedenbeleid (Tommel was midden jaren negentig staatssecretaris van VROM) werden opnieuw vele miljoenen aan rijksmiddelen in probleemwijken gepompt, wijken die nu aandachtswijken gingen heten. Bleef het nationaal en lokaal bestuur betrokken bij de grote stadswijken, de stedenbouwkundige opvattingen veranderden. De Bijlmermeer werd het symbool van een nieuw gebied dat jaren later nooit meer zo zou zijn gebouwd als oorspronkelijk. En de Bijlmer moest worden ontdaan van een aantal sociale problemen. Dat leidde in de ogen van sommigen tot een 'vervinexing'. Kolossale flatgebouwen maakten langzaam plaats voor eengezinswoningen en tuintjes, waar pony's grazen. Minister Vogelaar liet rond 2006 een (nieuwe) inventarisatie van probleemwijken maken en dat leidde tot de zgn. vogelaarwijken of 'prachtwijken'. Daarin heeft ook het kabinet-Balkenende IV (met de corporaties) veel budget gestoken. De wijkherstructurering en renovatie heeft in de periode 1958-2008 eigenlijk constant aandacht gehad van de nationale politici en bestuurders. Dat moet volgens de stadsbesturen van grote steden zo blijven. Ze hebben voor de periode na 2010 de wens met het kabinet te komen tot meerjarige zekerheid en verlenging van de budgetten voor stedelijke vernieuwing.

Menging van wijken naar inkomensgroepen blijkt in tal van steden een probleem want de samenstelling van de bevolking is eenzijdig. Steden als Rotterdam en Utrecht worstelen met de middenklasse. Rotterdam omdat er een trek naar buiten is, Utrecht omdat er een trek naar binnen is. Mensen uit de middenklasse willen zich in Utrecht vestigen als er meer woningaanbod is voor betaalbare kwaliteit.

Maar mensen met zelfde leefstijlen zoeken elkaar ook op; spontane migratiebewegingen sporen niet altijd met gedachte concepten over menging. Veel deskundigen zijn van mening dat 'kansarmen' bij wijkmenging naar inkomen er te weinig baat bij zouden hebben. Ontwikkeling van leerlingen, persoonlijke groei, het vinden van een baan, sociale cohesie, het hangt allemaal niet alleen af van de wijk als integratiekader maar hangt bij ouderen ook samen met lidmaatschap van verenigingen, en vrienden en kennissen die men heeft ('sociaal kapitaal'). Toch wordt de invloed van de wijk niet gerelativeerd. Mensen denken na over de wijk van hun voorkeur en blijken bereid naar randsteden te verhuizen om minder last te hebben van bepaalde verschijnselen en voor hun kinderen scholen te zoeken die niet of niet erg gemengd zijn ('de witte trek'). De ideologie is bij menigeen, vooral sociaal- democraten, in gevecht gebleken met de realiteit. Een volledige 'evidence based policy'-concept is nog niet gevonden. De rijks- en gemeentelijke overheden van de vier grote steden zijn ook nog niet overgestapt op verplichtend opleggen van scholenmenging en inschrijving van bepaalde leerlingen op bepaalde scholen. Nog geen 'bussing' als decennia terug in de Verenigde Staten.

Investeer in inwoners, ken de wijk geen overdreven belang toe

Een wijk met bewoners uit verschillende inkomensgroepen zou goed zijn voor de leefbaarheid en weerbaarheid. Maar dat is ook gekritiseerd omdat mensen in diverse buurten in 'hun schulp' kruipen: het onderling vertrouwen zou teruglopen, wederzijdse hulp en samenwerking worden zeldzamer. Dat zou voor de VS gelden maar ook in Nederland? Gijsberts, Van der Meer en Dagevos (2009) deden onderzoek. Zij stellen vast dat de mogelijkheden om door middel van wijkgerichte initiatieven daadwerkelijk sociale samenhang te brengen of om contacten tussen bevolkingsgroepen te stimuleren niet erg groot zijn. Maatregelen op dat vlak, die in de jaren na 2000 als paddestoelen uit de grond schoten, zijn niet of nauwelijks effectief. Met wijkgericht beleid komt je dus vanuit wat verheven doelstellingen niet ver. Moeten er andere aangrijpingspunten voor beleid gezocht worden dan de buurt of wijk? Zij menen van wel. Toeleiding naar werk of bestrijding van achterstanden in het onderwijs zijn belangrijker een wijkgericht beleid alleen.

Regiefunctie van gemeenten en ketenmanagement

Tenslotte de regiefunctie. Het lokaal bestuur wordt na 1995 steeds meer gezien als een bestuur dat op bepaalde terreinen weliswaar nauwelijks of geen bevoegdheden heeft maar wel wordt

gezien als drager van algemene verantwoordelijkheid, als gezaghebbende autoriteit op het vlak van het lokaal algemeen belang. De gemeente wordt geacht toch een rol als regisseur te vervullen op gebieden waar het niet zozeer formele bevoegdheden heeft maar overtuiging en argumentatie toch hun werk kunnen doen. Het gaat om het bijeenbrengen van maatschappelijke partners, om kennis en oplossingen bijeen te brengen van de maatschappelijke partners. Gemeentelijke regie is hier dus meer procedureel en conditioneel in *netwerkcontexten*⁵.

We zagen al eerder in deze beschouwing dat de regiefunctie ook vanuit het perspectief van grotestedenbeleid als belangrijk naar voren kwam. Ook waar het gemeentebestuur over veel additioneel budget beschikt is dit bestuur afhankelijk van andere partijen om doelstellingen in de economische, fysieke en sociale pijler te realiseren.

In 1960 had nog geen enkele ambtenaar gehoord van een gemeentebestuur als regisseur, als bestuur voor het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie maakte na ongeveer 1990 een opmars door. Knelpunten op het vlak van de omvang van jeugdigen en jonge criminelen maakte dat regie na 2000 onder meer in Amsterdam nadrukkelijk uitgewerkt werd in het concept *ketenregie* en *ketenmanagement*: organisaties worden geacht minder verkokerd en langs elkaar heen te opereren en meer onderling samen te werken om problemen met jongeren te beperken. Daartoe wordt het werken met *elektronische cliëntendossiers* (bundelen van informatie) een hulpmiddel geacht.

V.IV. Dienstverlening: stabiliteit en dynamiek

Gemeenten vervullen blijkens de vele bestuurskrachtmetingen van gemeenten ook een cluster taken dat wel wordt aangeduid als 'dienstverlening'. Op dat vlak is onder invloed van technologie (internet, intranet) en openbaarheid van bestuur een sprong voorwaarts gemaakt.

De gemeenten registreren sinds jaar en dag het een en ander. Een burger moet ingeschreven zijn in een woongemeente, geboorten moeten worden aangegeven, en wie verhuist naar een andere gemeente moet worden uitgeschreven. Een dienst burgerzaken houdt het allemaal bij. Gemeenten verrichten dienstverlening in de vorm van het verstrekken van uittreksels uit registers maar verlenen ook tal van vergunningen, bijvoorbeeld voor het bouwen van een woning, het kappen van bomen of het plaatsen van een schutting. Momenteel is de omgevingsvergunning in discussie.

Burgergericht

Er bestaan dus veel contacten tussen bestuur en burgers 'in den Einzelfall'. In 1958 verliep dit contact nog vrij sober. Je stapte als burger naar een gemeente en hoorde dan ter plaatse wel welke documenten vereist waren of getoond moesten worden of wat je moest (laten) invullen. Van burgernabijheid was amper sprake, het was nog geen concept zoals dat later werd uitgewerkt in '*Bürgernahe Verwaltung*' (burgergericht bestuur). Het kwam destijds nog wel eens voor dat burgers in gemeentehuizen van het kastje naar de muur werden gestuurd. Maar burgers waren desalniettemin betrekkelijk mild in het verkeer met gemeenteambtenaren. Het tempo was wat lager, de jachtigheid minder; agressie aan balies kwam nog amper voor.

⁵ Ik was zelf een voorbeeld hiervan omdat ik op verzoek van de gemeente Maastricht voorzitter was van een beraad tussen een indicatie-instelling, thuiszorginstellingen, verzorgingshuizen, verpleeghuizen, woningcorporaties gericht op het bereiken dat cliënten op het juiste moment in de goede instelling terecht kwamen en indicatiestelling en toewijzing niet steeds achterliepen op een verschuivend gezondheidsbeeld.

Ombudslieden

Onderzoek toont dat burgers nogal eens in de jaren zestig/zeventig vonden dat ze erg veel moeite moesten doen om aan informatie te komen. Zo was het geheel van verordeningen of andere regelbestanden niet erg toegankelijk voor burgers. Zelfs de ombudsvrouw van Amsterdam kon in het midden van de jaren tachtig geen overzicht krijgen van het geheel aan verordeningen.

Gemeenten waren toen veel *geslotener* dan later. Burger kregen ook niet altijd waar ze recht op hadden of kregen het niet tijdig. De aansluiting bij de nationale ombudsman of de creatie van de ombudsfunctie in grotere gemeenten heeft dit probleem wel iets beperkt. Doorspitten van jaarverslagen van *ombudslieden* wijst uit dat toch vrij veel klachten gegrond blijken, hier en daar

de helft. Een groot deel van de klachten betrof de *lange behandelingstijd*, die soms het gevolg is van een organisatie die zich niet goed genoeg georganiseerd heeft. De doelmatigheid in het behandelen van cliënten van sociale diensten bleek nogal eens sterk verschillend. Structuur en werkwijzen maken duidelijk nogal wat uit voor de kwaliteit van dienstverlening.

Klantgericht

Geleidelijk, maar zeker zo rond 1970 duidelijk zichtbaar, diende zich een verdere ontwikkeling aan. Een gemeente moest in psychologische zin *laagdrempeliger* worden, burgers op hun beurt dienden in bureaucratisch opzicht vaardiger te worden door goede brieven te sturen. Ze moesten bureaucratisch competent zijn. Zo heette dat in die dagen. Maar dat gemeenten al echt klantgericht waren, nee. Eerst in het midden van de jaren tachtig kwam een VNG-commissie in een beschouwing over de toekomst van gemeenten met een pleidooi voor meer klantgerichtheid. De reactie was er een van: '*klantgerichtheid*', alles goed en wel, maar burgers zijn niet uitsluitend klant, ze zijn ook onderdaan, kiezer en 'citoyen'. Een bestuur moet met die verschillende rollen van burgers rekening houden en niet slechts klantgericht proberen te zijn. Het begrip burgerzin viel, later zou het evolueren in *burgerschap*.

Informatisering

Er werden concrete stappen gezet, ook naar het bedrijfsleven. De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm, later vervangen door de Wet milieubeheer) maakte het toentertijd mogelijk de vergunningen verlening voor meerdere wetten te coördineren. De technologische ontwikkeling droeg bij aan betere dienstverlening. En daardoor gingen de verwachtingen ook stijgen. In 1958 waren er nog typekamers, typemachines en doorslagvellen, in 1964 werden er nog volop stencils gedraaid, maar in 1970 kwam het kopieerapparaat en rond 1988 zelfs de Personal computer. Deze informatisering heeft grote consequenties gehad voor interne werkwijzen ('de infocratie'; 'front office & backoffice') en contacten met burgers, en heeft die nog. Gemeenten hebben tegenwoordig een website, niet slechts voor contacten maar ook soms voor contracten. Minister Van Boxtel bepleitte deze ontwikkeling onder het motto van e-government en het onderbrengen van een kwart van de dienstverlening aan burgers in een elektronische setting. Een aantal gemeenten voldoet in 2008 nog niet aan die eis.

Er zijn tal van additionele gevolgen van informatisering en telefonie geweest. Er ontstonden personeel uitsparende maar ook irritatie wekkende callcenterachtige constructies. Er werden experimenten gedaan met de toepassing van expertsystemen ('Tesse'), bijvoorbeeld met ketens van geprogrammeerde als ... dan besluitvorming. Op dit vlak zijn ook vooruitgangen geboekt maar een stelsel van sociale zekerheid blijkt niet geheel in deze systemen te vangen. Lokaal beleid kent naast conditionele programmering ook doelprogrammering en veel er tussenin. Ambtenaren houden op tal van vlakken zeker bij doelprogramma's discretionaire bevoegdheden, dus beleidsvrijheid. Echter, verdere gevolgen van informatisering zullen voelbaar zijn en blijven..

Beginselen en handvest

Ombudslieden hebben eerder een aanzet gegeven door de formulering van principes van 'behoorlijke behandeling' van burgers. We kennen inmiddels hier en daar ook kwaliteitshandvesten, een manier van zelfbinding van gemeenten. Deze handvesten, die ook voorkomen in kleinere gemeenten, bevatten normen. De gemeente verplicht zich bijvoorbeeld om voor een bepaalde tijd op een binnengekomen brief te antwoorden. Hier zien we dus een voorbeeld van de eerder genoemde opmars in het aantal criteria ter beoordeling van overheidshandelen.

Op het vlak van dienstverlening zijn sinds 1958 dus grote sprongen voorwaarts gezet, maar dan ondanks dat gemeenteraden niet veel met deze gemeentelijke rol ophadden. Dienstverlening omvat immers vaak uitvoering van beleid in individuele gevallen en dat is meer een collegezaak.

V.V. Samenwerking

Ik kom bij een volgende rol: die van intergemeentelijke en andere participaties. Sinds jaar en dag werken gemeenten samen met andere gemeenten, ook na gemeentelijke herindeling. Die samenwerking is na 1958 sterk uitgebreid tot tal van gebieden, zoveel dat een gemeente als Roermond rond 2003 deelnam aan ongeveer 70 samenwerkingsregelingen. In die samenwerking

heeft vaak de vorm teveel de functie gedomineerd in plaats van de situatie dat de vorm de functie volgt, zoals het bedrijfs- en bestuurskundige ideaal luidt. Intergemeentelijke samenwerking voldeed weliswaar in sectoren als die van milieu, huisvuilophaal of sociale diensten maar regio-organen waren niet altijd productief: qua samenstelling te groot, te veel afwachtcende leden, teveel ruimte voor hindermacht om veel tot stand te brengen. Er was nogal eens te weinig gevoel bij een regiobestuur voor maatwerk naar partnergemeenten en producten voor een deel van het samenwerkingsverband; teveel werd gestreefd naar omvattende regioplannen die voor iedereen golden. Aan ambities ontbrak het niet maar de uitvoering haperde. Ook was er meer operationele samenwerking mogelijk en nuttig. Die ontwikkeling is eerst na 2000 op gang gekomen.

Innovatie in samenwerking

Om die ontwikkeling aan te jagen werd 'InAxis' opgericht, een tijdelijke organisatie die experimenten steunde. Tot de experimenten behoorde het bevorderen van de toepassing van het 'shared services'-concept: intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een of meer pools van ambtenaren die voor meer gemeenten werken. Er volgden experimenten in de Moerdijkgemeenten (geconcentreerde samenwerking op het gebied van inkoop), in de Krimpenerwaard (gedececentreerde samenwerking door vijf gemeenten die elk een pool hebben op een bepaald terrein), de Kempengemeenten (idem, vijf gemeenten, vijf pools), de BEL-gemeenten (geconcentreerde samenwerking van drie gemeenten met een pool die alle taken uitvoert) en de alliantie van Ten Boer met Groningen (gastheergemeente-concept).

V.VI. Bedrijfsvoering, hulpmiddelen en de rol van werkgever

In de periode waarop ik me hier richt, is de bedrijfsvoering geleidelijk belangrijker geworden. Van welke aard was die toegenomen aandacht? Het leidt geen twijfel dat gemeentelijke organisaties zakelijker moesten worden. Vooral na 1975 kwam die eis op. Daarvoor werd de private sector een referentiepunt, wat samen kwam in het denken in termen van 'new public management'. Gemeenten moesten meer klantgericht worden, intern en naar externe partners. Een VNG-commissie noemde klantgerichtheid eind jaren tachtig een belangrijke eis voor 'de gemeente van de toekomst'. Van ambtenaren werd minder achterover leunen verwacht als een bedrijf meerdere vergunningen nodig heeft maar in gesprek gaan met een onderneming om ook 'dingen mogelijk te maken'. Niet sequentieel handelen was aan de orde maar de wens tot parallel werken aan meerdere vergunningen. Ondernemingen mochten geen last hebben van een mogelijk verkokerde organisatie. Deze ontwikkelingen liepen uit op de een loketgedachte en later op 'front office' en 'back office'-inrichtingen. Daar bleef het niet bij.

Begroting en meer resultaatgerichtheid

Tot welk algemeen beeld leidt dit? Er is in de periode 1958-2008 meer lokaal beleid gekomen, er is weinig lokaal beleid afgeschaft, het overzicht van het werk aan alle beleidsopgaven ontbrak geleidelijk en de prioriteiten zijn niet erg duidelijk. De visitatiecommissie grotestedenbeleid gaf in de periode 1995-2001 argumenten voor deze stellingname. Dus zijn pogingen gedaan om wel (meer) prioriteit en overzicht te krijgen. Wat was en is daarvoor geschikt? Een collegeprogramma, strategisch beleid en de programmabegroting vervult deels die functie. In de programmabegroting worden wordt antwoord gegeven op de 3W's: wat willen we bereiken?; wat doen we daarvoor?; wat mag het kosten? Dat alles in een SMART-proces van concrete, meetbare, resultaatgerichte doelstellingen en indicatoren, die iets zeggen over het bereiken van doelstellingen. Dit proces staat deels haaks op de politieke rationaliteit, zoals die in algemene politieke beschouwingen tot uiting komt. Dan gaat het meestal veel minder om evaluaties en doelbereiking en meer over wat er beter moet gaan of aan nieuwe actie moet worden ondernomen. Daarmee wordt in voelbaar dat niet alle gemeenteraadsfracties in het land enthousiast zijn geraakt over het werken met een programmabegroting en financiële resultaatgerichtheid. Maar een gemeente als Amsterdam gaat onverdroten door met het werken hiermee.

Is van strategisch beleidsvorming wel of niet wat terecht gekomen? Achter bestuurskrachtmetingen van het gemeentebestuur gaat vrijwel altijd de norm schuil dat een gemeentebestuur een hoofdkoers moet volgen, dus strategisch beleid dient te formuleren. Dat bleek uit het bekijken van meer dan 150 van die 'metingen'. Maar tegelijk blijkt heel frequent een zwakte omdat die strategische hoofdkoers, de koers over alle beleidsverplichtingen en opgaven heen, ontbreekt of niet meer actueel is.

Bestuurlijk-ambtelijke betrekkingen: haperingen

Het lokaal bestuur werd vanaf 1958 dus meer klantgericht opereren en anders begroten, maar niet alles werd ook bereikt, zoals we zagen aan de hand van het item 'strategisch beleid voeren'. Hoe zit het met de bestuurlijk- ambtelijke betrekkingen? Een zeer belangrijk thema als het gaat om bedrijfsvoering. Het politiek bestuur van de gemeente heeft het primaat en is dus verantwoordelijk voor de aansturing van ambtenaren, een veilige werkomgeving en open communicatie; en de ambtenaren zijn loyaal en dienstbaar. Zo staat het in de handboeken maar deugen de betrekkingen steeds? De aansturing door het politiek bestuur geschiedt door een coalitieakkoord, door een meerjarenbegroting en door concrete bestuursopdrachten dan wel informeel in portefeuillehoudersoverleg tussen ambtenaren en een wethouder, of in rechtstreeks collegeoverleg met de ambtelijke top (bijv. in Maastricht). Het zijn niet alleen burgemeesters of wethouders die aansturen, soms hebben ambtenaren voornemens of moeten ze reageren, bijvoorbeeld omdat een rapport van een inspectie om actie vraagt, of de rijksoverheid gemeenten in medebewind roept, of omdat in een verordening staat dat iets geëvalueerd zal worden voor moment xx. Of omdat er nog een item ligt te wachten als gevolg van een opdracht van een vorig bestuurscollege. Vaak willen ambtenaren dus zelf iets 'aankaarten' naar de wethouder of direct naar het gehele college. Daar zit de gemeentesecretaris hier en daar als een 'zeef' tussen.

Een onderdeel van de bestuurlijk- ambtelijke betrekkingen zijn de meer routinematige sturings- en terugkoppelingsmomenten, zoals in de vorm van managementrapportages, en nieuwe prestatiesturingsaanpakken. Ambtenaren voeren projecten uit, waarvan succes dan wel tegenvallers steeds vaker genoemd moeten worden want sinds de invoering van de dualisering doet de gemeenteraad meer aan controle. We hebben het hier dus over planning & control. P&C blijkt lang niet altijd een succes. Wethouders gebruiken P&C- documenten doorgaans zeker niet als primaire informatiebron, op de wethouder van financiën na. Er wordt weliswaar naarstig gezocht naar meer een meer relevante benadering rond 'control' maar vooralsnog blijven de bekende financiële documenten als de begroting en rekening bestaan. Gemeenten moeten ermee werken.

In elke gemeente bestaan procedures voor de bestuurlijk- ambtelijke betrekkingen want er moet patroon in de relaties die op handelen gericht zijn. Een organisatieverordening zegt hierover iets maar vaak wordt er ook een (coördinatie)nota over vastgesteld. Moet de sturing in de vorm van bestuursopdrachten plaatsvinden? Hoe verloopt de informatievoorziening van dienst naar chef, via gemeentesecretaris naar wethouder, college en raad. In de periode 1958-2008 is in menige gemeente suboptimaliteit in de bestuurlijk- ambtelijke betrekkingen vastgesteld; de betrekkingen haperden. Bestuurders werden niet goed van informatie voorzien over een zaak die daarna uitgroeit tot een affaire. De verantwoordelijkheidsvraag wordt gesteld: of de bestuurder ervan wist en schuld droeg? Er is onderzoek gedaan naar de wisselwerking tussen bestuur en ambtelijke top in formele en feitelijke zin in vier steden (Zutphen, Apeldoorn, Deventer, Zwolle). Daarbij ging het primair om de procedure en de verdere gang van zaken bij interne sturing in een gemeentelijke organisatie. Aan het licht komt dat de betrekkingen verbeterbaar zijn. Bestuurders overleggen vaak in (twee)wekelijks overleg over de sturing maar dit is betrekkelijk informeel, soms te informeel. Ook de informatievoorziening van onderop over 'dingen die fout lopen' in de uitvoering (nadat sturing plaats had gevonden en ambtenaren aan het werk togen) is lang niet altijd goed.

De gemeente als werkgever: op naar competentie management

Gemeenten hebben zich ook als werkgever ontwikkeld. Ze zijn geleidelijk de eigen ambtelijke medewerkers als een kritische succesfactor gaan beschouwen. Medewerkers beschikken over vele verborgen energie die moet worden aangewend en ze dienen op een werkplek te komen, waar ze het best tot hun recht komen. Functieroulatie en mobiliteitsbeleid kunnen dus nuttig zijn. Het personeelsbeleid ontwikkelde zich dan ook van personeelsbeheer, via personeelsbeleid naar human resources management (medewerkers als succesfactor). Een recente ontwikkeling betreft de invoering van competentie management. Een gemeente heeft organisatiedoelen (kerncompetenties) waarmee de persoonlijke doelen en eigenschappen van medewerkers (competenties) zoveel mogelijk in overeenstemming moeten worden gebracht. De persoonlijke doelen komen aan bod via persoonlijke ontwikkelingsprofielen en afspraken. In tal van

middelgrote en grotere gemeenten, zoals Tilburg, is een aantal competentieprofielen opgesteld, die referentiepunt zijn in functioneringsgesprekken. Of competentie management daadwerkelijk uitmaakt voor het beter functioneren van organisaties is onderwerp van discussie en onderzoek.

V.VII. Beoordelen: verantwoorden en leren

In de periode 1958-2008 heeft zich onmiskenbaar een tendens voorgedaan naar pogingen om niet alleen beleid te evalueren maar een gehele organisatie door te lichten en ook om te komen tot meer verantwoording en leren (beleidsgericht leren; de lerende organisatie). De eerste decennia uit deze halve eeuw was van dat zich speciaal 'modern' verantwoorden en leren nog weinig sprake. Beleidsevaluaties kwamen in de periode 1958-2000 in kleinere gemeenten nog niet veel voor, daar was in de ogen van politieke vertegenwoordigers snel direct zichtbaar hoe beleid uitwerkt. Maar in grotere gemeenten groeide geleidelijk wel een zekere evaluatiepraktijk, vooral na 1990. In de gemeente Den Bosch, bijvoorbeeld, ging de ambtelijke top uitvoerig in beraad om te komen tot een 'lerende organisatie'. Het werk van Senge werd bestudeerd en 'leren', het voortdurend willen verbeteren door verbetermanagement, werd onderdeel van het 'bedrijfsconcept' van gemeentesecretaris Peter Lansbergen.

Benchmarking en meer

Rond 2000 kwamen voorstellen voor meer evaluatie en ander onderzoek naar voren, met de intentie om die in de Gemeentewet te verankeren. Dat leidde tot een lokaal recht op een raadsenquête en een nieuw artikel 213a, een artikel waarvan minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken eind 2008 voorstelt om het weer te schrappen omdat het opleggen van evaluatie achterhaald is. Niet alleen beleidsevaluaties maken een organisatie transparanter en kunnen bijdragen aan verantwoording. Transparantiebevordering en verantwoorden is ook mogelijk op basis van de gemeenterekening, burgerjaarverslagen van de burgemeester, rapportages van een rekenkamer(commissie), benchmarking, meedoen aan een meting van 'de staat van de gemeente' of toepassing van een bestuurskrachtmeting.

Benchmarking betekent organisatievergelijking, met het doel de 'best practice' uit te filteren en te komen tot verbeteroperaties. Benchmarking is inmiddels op tal van beleidsterreinen toegepast door adviesbureaus en de VNG heeft keurmerken verstrekt voor benchmarks die aan bepaalde criteria voldoen. Naast partiële benchmarks, die slechts betrekking hebben op een bepaald beleidsterrein, bestaan er meer integrale metingen en beoordelingen. We noemen er hier twee.

Integrale beoordelingen

De Vereniging van Gemeentesecretarissen nam rond 2005 het initiatief tot een omvattende monitor, 'de staat van de gemeente', waarbij de hoop werd uitgesproken dat veel rijksmonitoren daarmee overbodig zouden worden. 'De staat' geeft een beeld van de kwaliteit van een gemeente op basis van burgeroordelen van burgers in zes rollen.

Bestuurskrachtmetingen, die sinds 2000 in Nederland lokaal plaatsvinden, betreffen de vaststelling van bestuurlijke opgaven vanuit bestaand beleid en wetgeving, en het nagaan of van de uitvoering daarvan wat terecht komt en wat het kwaliteitsoordeel daarbij is. Uit een analyse van 150 bestuurskrachtmetingen blijkt vaak dat het operationeel beleid boven de streep is, het strategisch beleid nogal eens afwezig is of tekort schiet, en de samenwerking tussen gemeenten zwak want weinig productief is.

Bestuurskracht van de samenleving

Het is niet alleen te doen om de bestuurskracht van het gemeentebestuur maar ook om de bestuurskracht van de samenleving. Inwoners van een gemeente willen niet alleen een goed functionerend gemeentebestuur maar ook vitale organisaties, zoals bijvoorbeeld een gezond midden- en kleinbedrijf dat werkgelegenheid biedt, een klantgerichte woningcorporatie, een adequaat en gevarieerd onderwijsaanbod, voldoende kantoorvoorzieningen, een goed ziekenhuis, welzijnsvoorzieningen en organisaties die de integratie en cohesie ondersteunen. Ook op dit vlak zijn visitaties ontstaan. Ik noem visitaties bij woningcorporaties of politiekorpsen.

Bestuurskrachtmeting zijn betrekkelijk onomstreden getuige de grote deelname van gemeenten. Transparantiebevordering door middel van onder andere benchmarking kan leiden tot leren maar

ook een grote zoethouder zijn. Nader onderzoek zal uitwijzen of benchmarking meer is dan een daad voor de tribune.

VI. Enkele conclusies

De ontwikkeling in het lokaal bestuur is te zien als een geheel van veranderingsprocessen waarbij bepaalde criteria ter beoordeling van overheidshandelen meer of minder naar voren kwamen of gelijk in de aandacht bleven. Welke criteria van belang zijn, is te achterhalen in gesprekken met bestuurders en met ambtenaren, op basis van analyse van de inhoud van gemeentelijke stukken in de periode 1958-2008 en berichtgeving in media over gemeenten. Op basis van al die informatie kom ik tot het beeld van een halve eeuw lokale overheid.

In 1958 is het lokaal bestuur nog sober, op betrouwbaarheid gericht bestuur. De burgemeester stond duidelijk nog in aanzien. Gezag bestond toen nog. De gemeenteraad is niet erg proactief maar volgt het college in het zogenaamde omgekeerd monisme: de raad was wettelijk hoogste orgaan maar wat het college wilde gebeurde doorgaans. Bestuurders sneuvelden zelden (later veel meer) en integriteitskwesaties waren er in 1958 nauwelijks. Ruimtelijke ordening is dan een belangrijk item aan het worden. Van beleidsevaluatie is nog geen sprake, het woord monitoring bestond nog niet. De bevolking is gezagstrouw, evenementen verlopen doorgaans rustig en provo bestond nog niet. Hekken staan nog niet rond voetbalvelden, risicowedstrijden zijn er niet.

Geleidelijk gaat daarna het gemeentebestuur actiever worden, zeker ook planmatig maar decentralisatie stelde nog niks voor. Gemeenten waren nog autonoom. Ze zetten rond 1968-1978 eerste schreden op het vlak van de beleidsanalyse; doelbomen worden gemaakt. Na '64 komen de burgers los. Jongeren laten de haren groeien en 'proteststemmen' komt op.

Gemeenten zijn een twintigtal jaren later, in 1978, in een al veel meer vervlochten bestuur terecht gekomen of opgenomen, waarin de rijksoverheid mee stuurt maar ook wil zien wat bereikt wordt middels 'planning over meer lagen'. Inspecties op het gebied van ruimtelijke ordening doen aan verticale coördinatie. Woorden als monitoring, benchmarking, evaluaties en processen van verticale verantwoording bestaan dan nog helemaal niet.

Weer later, in 2008, is het hoogtepunt van planning al heel ver weg. Vonhoff heeft de planning te ruste gelegd. De gemeentebesturen laten zich inmiddels in met heel veel zaken, de positie van de burgemeester is op het gebied van orde en veiligheid versterkt. Voetbalwedstrijden in de eerste divisie kunnen al risicowedstrijd zijn. Rellen beginnen een gewone zaak te worden. Er is dan ook sprake van een stapeling van controles en terugkoppelingslussen. Controleren was een betrekkelijk zwak ontwikkelde eigenschap van gemeenteraden in de periode 1958-1998 geweest en gebleven. Hoe kan een gemeentebestuur hier nog overzicht houden en sturen? De samenleving heeft zich dan ontwikkeld van een gekende samenleving, via de verkende samenleving naar een ongekende samenleving. Burgers waren in 1958 nog in categorieën te stoppen voorspelbare entiteiten (zoveel meter plannen voor winkels, zoveel voor parkeren, etc.) maar na 2000 is dat anders. Burgers kunnen heel verschillend reageren en zijn in 2008 niet erg voorspelbaar meer. Ze laten ook niet erg meer 'over zich lopen'. De lontjes zijn een stuk korter geworden dan in 1958. Besturen moeten achter hun bureau vandaan en in gesprek: interactieve beleidsvorming om de expertise en voorkeuren te verkennen maar ook om steun te zoeken en draagvlak te creëren.

In 2008 bestaat evident méér (positieve) aandacht bij gemeentebesturen voor prestatiesturing dan in 1958. Dat heeft er ongetwijfeld mee te maken dat prestaties leveren en de gewenste effecten bereiken niet vanzelfsprekend meer zijn en dat er in het verleden te veel gevaren is op inspanningsgerichtheid ('we doen ons best om te zien hoe ver we komen') en input-denken in plaats van output- & outcome-denken. Als iets in 2008 accent krijgt, had het dat in het verleden vermoedelijk niet zo en was het een verwaarloosd criterium. Dat geldt ook voor strategisch beleid, doelmatigheid, proportionaliteit in overheidshandelen, zakelijkheid, controle, verantwoording. In 1958 en 1988 voeren gemeentebesturen geen strategisch beleid maar in 2008 is dat wel nodig. Gemeenten kunnen dat overigens niet goed omdat ze al tot zoveel verplicht zijn, en ze in de 'risk society' nogal eens voor verrassingen gesteld worden.

Omdat het lokaal beleid in een halve eeuw sterk in de breedte en diepte is toegenomen, ontstaat er vanzelfsprekend ook behoefte aan overzicht en aan strategisch beleid, dus aan de vaststelling van een hoofdkoers. Besturen is een zaak van een gemeente maar die gemeente heeft ook partners nodig. 'Bestuur door regie' is na 1998 een item, in 1958 in het geheel nog niet. Samenbrengen van gemeente, woningcorporatie en projectontwikkelaars is nodig omdat veel op afstand is geraakt van elkaar als gevolg van de neoliberale markt- en verzelfstandigingsdenken.

Omdat veel burgers geen overzicht meer hebben van wat een gemeente zoal doet, en ook websites dat overzicht niet leveren, blijkt het een verademing wanneer althans hier en daar in een stad een burgemeester opstaat en zegt welke drie, vier dingen volgens hem grote prioriteit hebben. Denk aan Burgemeester Leers van Maastricht. Ineens wordt weer iets van een koers zichtbaar. De gemeenteraad, opgeslokt door stukken in het raadhuis, zorgt daar al lang niet meer voor.

Figuur 5: Mate waarin een criterium in lokaal of nationaal- lokaal overheidshandelen in Nederland gemiddeld aan de orde was

Criterium in overheidshandelen	1968	1978	1998	2008
Rechtstatelijk bestuur	+	+	+	+
Integriteit	0	0	+	+
Zorgvuldig bestuur	++	+	+	+
Betrouwbaar bestuur	++	+	+	0
Eis van open bestuur	0	+	+	+
Eis van initiatiefrijk bestuur	0	+	++	++
Planmatig bestuur	+	++	+	0
Probleemgerichtheid	0	+	+	+
Intermenselijke relaties en spanningen in publieke ruimte	0	+	++	+++
Cohesiegerichtheid	0	0	+	++
Doelgerichtheid van bestuur	0	+	+	++
Effectiviteit van beleid	0	0	+	+
Legitimiteit/steun/draagvlak	0	+	++	++
Sober bestuur	++	0	0	0
Doelmatigheid	0	0	0	++
Bedrijfsmatigheid	0	0	+	+
Openbaarheid	0	+	0	+
Privacy	+	0	0	0
Slagvaardig bestuur	0	0	0	+
Democratisering	0	+	+	+
Deregulering	0	0	+	+
Toegankelijk bestuur	+	+	0	0
Gelijke behandeling	+	++	+	0
Goede behandeling	0	++	++	++
Klantgerichtheid	0	+	++	++
Inspanningsverplichting	+	0	0	0
Prestatiegerichtheid	0	0	+	+++
Overzichtelijkheid	0	0	0	+
Transparantie in handelen	0	0	+	+
Proportionaliteit in handelen	0	0	+	+
Voorzorg/preventie	0	+	+	+++
Controle op dagelijks bestuur	0	0	0	+
Monitoring	0	0	+	+++
Meer verantwoording	0	0	0	+
Noodzaak tot deregulering	0	0	+	0
Bestuurskracht	+	+	+	++
Strategisch beleid	0	0	+	++
Gemeentelijke autonomie	++	+	+	+
Gemeente als onderdeel van netwerk/ regio	0	0	+	++

Legenda: 0=afwezig; + = enigszins ++= aanwezig, toenemend; +++= sterk toegenomen

Integriteit is in 1958 wel een strafrechtelijk item: corruptie was toen ook al verboden. Maar de blik op integriteit gaat in de jaren negentig toenemen.

We zien dat de aandacht in het bestuur voor *privacy* sinds 1958 aanmerkelijk is teruggelopen: de burgers zijn in meer systemen opgenomen dan in 1958 en systemen met informatie zijn gekoppeld. Privacyafname is omgekeerd evenredig aan de toename van veiligheidsbeleid. Ook de

interesse in gelijke behandeling is na 2000 geleidelijk afgenomen. Burgers leven in het decennium van 'het verschil'. En toegankelijkheid van bestuur was een item in 1968 en 1978 maar daarna met de toenemende mondigheid van burgers veel minder. Burgers vinden makkelijk de weg naar het gemeentehuis, eventueel via internet.

De meeste gemeenten zijn deze halve eeuw nooit grote innovatieve centra geworden, er was immers vervlochten bestuur en men kon dus niet alle kanten op, toch wordt er na 2000 gepoogd om (meer) innovatief te zijn. Dat lukt hier en daar, bijvoorbeeld door als gemeente meer slim samen te werken met andere gemeenten. De gemeente Ten Boer, de BEL-gemeenten (Blaricum, Eemnes, Laren) doen dat. De '*slimme gemeente*' wordt in Amsterdam ineens een adagium. Dat is andere kost dan *de betrouwbare overheid* uit 1958.

Hoofdstuk 3. Ambtelijke organisatie van jaren '60 naar toekomst

Prof. dr. Harrie Aardema

1. Hoe gaat het op dit moment?

Als je kijkt naar het verleden en naar de toekomst moeten we toch ook even stilstaan bij het heden. Dus: hoe gaat het eigenlijk op dit moment met die ambtelijke organisatie van middelgemeenten in Nederland?

Op de volgende sheet een korte samenvatting.



Hoe gaat het op dit moment?

- o 'Bedrijfsmatig' werken?
- o Topdown alles tegelijk
- o Onvoldoende prioritering en sturing
- o Achterblijvende uitvoering
- o Terreur van regels en formats
- o Gescheiden circuits
- o En toch gaat het goed!?

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

In vergelijking met de jaren '60 proberen nagenoeg alle gemeenten momenteel meer 'bedrijfsmatig' te werken, dat wil zeggen: meer naar buiten gericht, flexibeler, minder bureaucratisch, planmatiger en goed op de centen letten. Ze doen aan planning & control. Er is in dat opzicht ongetwijfeld een hoop verbeterd sinds 1965, toen Jos zijn ambtelijke carrière begon. Toen bestond de gemeentelijke begroting bijvoorbeeld nog uit de invulling van een voorgedrukt formulier dat je bij een uitgever kon kopen. Daar kon je als gemeenteraad niet zo veel mee. Maar op dit moment zie je ook, in de dagelijkse praktijk en in onderzoek, dat we als gemeenten de vernieuwing misschien wel wat 'te goed' zijn gaan doen. We pakken heel veel zaken tegelijk op en we weten dat vaak niet zo goed te prioriteren en te sturen. We timmeren de begroting helemaal dicht met SMART-doelstellingen en prestatie-indicatoren, terwijl we weten dat er elke dag weer dingen gebeuren die we niet hadden voorzien. De bekende waan van de dag. Er is dus een soort dubbele agenda, waardoor er alom geklaag over werkdruk is.

Vaak lopen er in gemeenten tientallen projecten tegelijk die over alles lijken te gaan, maar die soms betrekkelijk weinig samenhang vertonen. De uitvoering blijft vaak ver achter bij de ambitieuze planning. Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer en van de lokale rekenkamers. Dat doen we dan natuurlijk niet zo handig: veel te veel plannen en jezelf op je kop laten geven dat je dat niet allemaal op tijd kunt uitvoeren. Zo organiseer je negatieve beeldvorming over de overheid, maar ook binnen de organisatie: raadsleden, bestuurders en ambtenaren die naar elkaar gaan zitten wijzen dat de gewekte verwachtingen niet uitkomen. Om de gang van zaken beter te beheersen proberen we de planning & control te verbeteren, maar dat gaat meestal gepaard met veel regels en formats en een periodiek bombardement van papieren plannen en rapportages, waarin over het algemeen staat dat alles heel goed gaat. Dat is sociaal-psychologisch natuurlijk wel te begrijpen. Want wat doe je als je van je baas te veel moet wat niet kan? Dan is de verleiding groot dat je tegen je baas zegt dat jij het wel kan en heel goed doet, maar dat anderen tekortschieten. Dat is de sociaal-psychologische verklaring van het verschijnsel verkokering: als het te complex en bedreigend wordt trekken mensen zich terug in eigen circuits van lotgenoten en soortgenoten en wijzen van daaruit naar anderen in andere circuits van wie zij het slachtoffer menen te zijn. Dat zien we op dit moment op vrij grote schaal – naar het schijnt in hogere mate dan in vroeger tijden het geval was: een toegenomen verwijdering tussen circuits binnen de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld ook tussen raden en colleges, ook al hebben we (of misschien mede daardoor?) met de beste bedoelingen het dualisme ingevoerd. Maar bijvoorbeeld ook tussen top en werkvloer. De top die de zaak voortdurend wil veranderen en de werkvloer die daar moe van wordt (en denkt: wat doe ik nu niet goed dan, zijn ze hier ooit komen kijken hoe ik mijn werk doe?), een werkvloer die er toenemend bedreven in is geraakt om zich aan het interveniërend bombardement van boven te

onttrekken. 'Even bukken, het waait wel over'. We zien over de hele linie van de gemeentelijke organisatie tot op zekere hoogte een cultuur van angst en non-interventie. Het credo lijkt te zijn: zelf je best doen en je zo weinig mogelijk met elkaar bemoeien, ook al staat in je organisatiefilosofie dat je integraal samenwerkt en elkaar confronterend durft aan te spreken. Dat moet je dus juist niet doen als je binnen de organisatie wilt overleven, zo luidt de impliciete code op de werkvloer.

Het goede nieuws na deze toch ietwat sombere analyse is: metingen van de kwaliteit van de dienstverlening wijzen uit dat die ambtelijke organisaties over het algemeen best goed presteren. Dat is dus een merkwaardige sturingsparadox waar we op dit moment mee lijken te zitten. Het gaat best goed, maar dat lijkt soms meer ondanks de veranderingen van bovenaf te zijn dan dankzij die veranderingen.

II. Wat zijn de wortels? Wat zijn de trends?

Door de jaren heen proberen overheidsorganisaties intussen aan dergelijke paradoxale ervaringen het nodige te doen, bijvoorbeeld door te reorganiseren. En ook blijven ze nadenken over planning & control en over leiderschap & cultuur. Dat gebeurt ook in de wetenschap. Wat ik nu met u wil doen is: deze drie terreinen wat nader verkennen. En dan conform mijn opdracht, dus de wortels vanaf de jaren zestig en de trends naar de toekomst toe.

Wat zijn de wortels?
Wat zijn de trends?

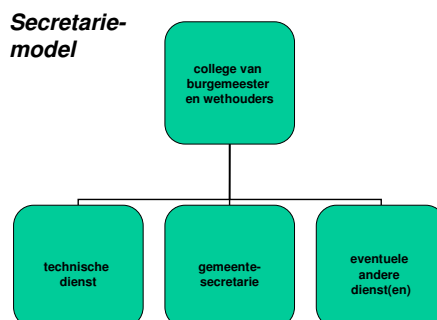
- o Structuren: organisatiemodellen
- o Processen: planning & control
- o Mensen: leiderschap en cultuur

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

De wortels en trends op deze drie terreinen behandelen is natuurlijk onmogelijk in zo'n kort bestek, dus ik beperk me tot enkele hoofdlijnen. Ik begin met het laten zien van enkele structuurmodellen die we in de loop der jaren hebben zien langskomen.

Secretariemodel

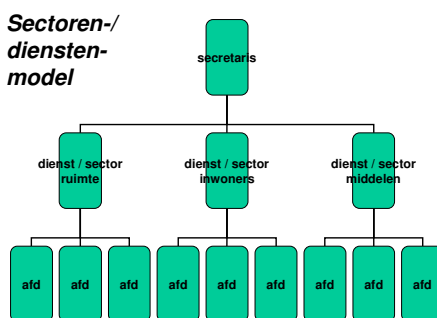
Vanaf de jaren '60 tot diep in de jaren '80 van de vorige eeuw – soms ook wel de jaren '90 – kenden de meeste gemeenten het zogenaamde secretariemodel. Dat ziet er zo ongeveer uit.



Dus onder het college van burgemeester en wethouders een gemeentesecretarie voor het centrale beleid met daarin een vrij machtige afdeling financiën, en daarnaast een technische dienst en met name in de grotere gemeenten ook nog enkele andere uitvoerende diensten. Het college ontving vaak van de secretarie en van de diensten adviezen die elkaar tegenspraken, dus dat was niet zo handig – die 'advies- op- advies' situatie.

Sectoren-/dienstenmodel

Daarom gingen de meeste gemeenten in de jaren '80 en '90 (de gemeente Hoorn per 1 januari 1995) over op een sectoren- of dienstenmodel, waarin meestal beleid en uitvoering waren samengebracht in bijvoorbeeld – zoals veel voorkwam – een dienst of sector ruimte (in Hoorn VROM plus Gemeentewerken), een dienst of sector inwoners (in Hoorn Maatschappelijke aangelegenheden) en een dienst of sector middelen (in Hoorn Centrale ondersteuning), met niet alleen financiën maar in beginsel alle middelenfuncties. En per dienst of sector de nodige afdelingen en bureaus – veelal meer dan drie (inclusief eigen middelenfuncties / planning & control), maar dat paste niet op de sheet.



Het nadeel van dit model was dat – in combinatie met het ‘bedrijfsmatig werken’ werken waar ik het zojuist over had – dat de leidinggevendenden van de verschillende diensten of sectoren als ‘integrale managers’ in de eerste plaats zorgden dat ze hun zaakjes zo goed mogelijk op orde hadden. Daartoe organiseerden ze ieder voor zich ook hun eigen planning & control (met bijbehorende organisatie-eenheid die zich dikwijls met alle PIOFAH-functies bezighield). Aan elkaar en aan gemeentebrede beleidszaken en PIOFAH kwam men maar moeizaam toe. Centrale directieteam en managementteams kwamen wel elke week braaf bij elkaar, maar dat ging nogal eens ‘nergens’ over. Iedere deelnemer was in gedachten vooral bij de eigen dienst of sector. ‘Eigen winkels’ dus, verkokering. De gemeentesecretaris had daar in dit model relatief weinig aan veranderen, want hij was in de model vooral ‘primus inter pares’.

Logica van de burger

De laatste jaren kantelen de meeste gemeenten hun organisatie daarom naar een volstrekt ander model, het zogenaamde directie- of afdelingenmodel, in de meest vergaande vorm overeenkomstig de zogenaamde ‘logica van de burger’. Dat wil zeggen, in beginsel geen hoofdindeling meer naar min of meer zelfstandig georganiseerde beleidsterreinen, maar naar de veronderstelde rol van de burger. Dus de burger als kiezer, als klant, als onderdaan, als partner, als wijkbewoner en als belastingbetaler.

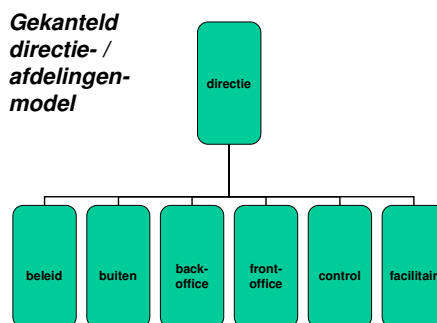
Hoorn is per 1 januari 2006 ook overgegaan naar een directie-/afdelingenmodel, maar handhaafde daarbij de hoofdindeling naar beleidsterreinen. Hoorn ging dus niet mee met het ‘logica van de burger’-model.

Rol burger	Rol gemeente	Structuur gemeente
Kiezer	Leiderschap, extern en intern	Duaal: raad, college, managers
Klant	Dienstverlening	Fysiek en digitaal loket
Onderdaan	Regeltoepassing en handhaving	Backoffice, handhaving, vergunningverlening
Partner	Beleidsontwikkeling	Beleidsafdeling
Wijkbewoner	(Wijk)beheer	Buitenafdeling
Belasting-betaler	Effectief en efficiënt werken	Financiën, interne organisatie

Met elk van de burgerrollen correspondeert in dit model een bepaalde rol van de gemeente. Je kunt je interne organisatiestructuur het beste volgens die rol inrichten, aldus de theorie van ‘de logica van de burger’ – die overigens niet door burgers is bedacht, maar dat terzijde.

Gekanteld directie-/afdelingenmodel

Zo'n kanteling kan dan het volgende schema opleveren.

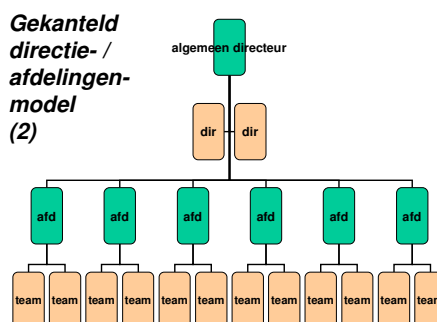


De integrale managers die te veel baasje van hun koker waren geworden, zijn uit het schema geschrapt – dus een prettige verplating van de ambtelijke organisatie – en het grote aantal afdelingen wordt meestal teruggebracht tot een beperkter aantal afdelingen, waar men dan vaak echte proces- en people managers op zette, dus niet die primair beleidsinhoudelijk georiënteerde baasjes die volgens de externe adviseurs en de bestuurlijke en ambtelijke top niet goed genoeg konden managen.

De hoofdingeling in beleidsterreinen wordt vervangen door bijvoorbeeld een frontoffice, een backoffice en een beleidsafdeling waarin alle beleidsterreinen integraal zijn samengebracht, dus en ruimte en inwoners bij elkaar, enzovoort. Dus eigenlijk weer iets dat lijkt op de scheiding van beleid en uitvoering zoals we dat van het secretariemodel kenden.

Dat ziet er mooi uit, zult u denken: lekker plat en overzichtelijk en veel minder leidinggevend. Maar helaas, ook dit model laat volgens velen langzamerhand alweer enkele nadelen zien.

Gekanteld directie-/afdelingenmodel (2)



Soms kruipen de voormalige baasjes van de diensten en sectoren bij elkaar in een directie (wat in Hoorn zo te zien niet het geval is geweest), van waaruit ze de zaak gewoon blijven aansturen zoals ze dat altijd gewend waren te doen. Dus op papier zijn ze er niet meer, die baasjes, maar in werkelijkheid nog wel. En vaak is de span of control van de nieuwe afdelingen zo groot geworden, dat zich spontaan allerlei teams beginnen te vormen met teamleiders of seniormedewerkers die in feite leidinggeven, want dat afdelingshoofd, die proces- en peoplemanager, die heeft helemaal geen verstand van wat zich inhoudelijk binnen de afdeling afspeelt.

En zo zie je achter het mooie platte en overzichtelijke model met weinig leidinggevend, een feitelijke gang van zaken die een nog veel ingewikkelder bureaucratische piramide laat zien dan die we hadden willen opheffen.

Tot zover de ontwikkeling vanaf de jaren zestig tot heden als het gaat om de structuur van de ambtelijke organisatie en enkele aspecten van planning & control en leiderschap & cultuur daar in. Dan laat ik u nu tot slot drie plaatjes zien met enkele trends op deze drie gebieden, de

bewegingen naar de toekomst. Een soort toekomstvisioen – een beetje idealistisch gekleurd, om deze inleiding met een prettig gevoel af te sluiten, zoals dat hoort.

Trend organisatiestructuur



Trend organisatiestructuur

- o Van grote veranderingen ineens naar organische structuurverandering
- o Teams en professionals niet controleren maar faciliteren ('dienend' leiderschap)

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

Op het gebied van de structuurverandering heeft iedereen het nu over 'organische structuurverandering'. Dus niet meer die grootscheepse veranderoperaties waarbij alles allemaal anders moet, maar niemand het anders doet. Vanuit het besef dat het misschien helemaal zo slecht nog niet gaat op die werkvloer is de trend om in verbinding met die werkvloer na te denken over hoe men elkaar daar al of niet weet te vinden, waar men tegenaan loopt, welke ideeën men zelf heeft om daar verbetering in te brengen. Zo beoogt men van binnenuit en van onderop werkende weg aan te sluiten bij veranderprocessen die al gaande zijn, in plaats van die van bovenaf op te leggen. In de theorie spreekt men in dat verband van 'organische structuurverandering' en van 'dienend' en 'faciliterend leiderschap'.

Trend Planning & Control



Trend planning & control

- o Overboord wat niet wordt gebruikt
- o P: 1 A4, niet alles SMART
- o C: digitale dashboards
- o Helpende control(ers)

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

De planning & control krijgt bij dienend en faciliterend leiderschap een heel ander karakter: niet meer controleren en afrekenen op het onmogelijke, maar zorgen dat die werkvloer z'n werk goed kan doen. Dus de leiders nemen het voortouw in de planning & control in plaats van de controllers. Ambtelijke leiders en controllers zorgen samen dat de organisatie niet wordt overvraagd. Zij durven, als het nodig is, nee te zeggen tegen bestuur en politiek en brengen de papierbergen van de planning & control cyclus drastisch terug tot dat waarop wel wordt gestuurd. Alles wat niet wordt gebruikt gaat overboord.

De P van planning wordt bijvoorbeeld gereduceerd tot één A4'tje achterin het plan, met een matrix waarop enerzijds staat wat van je gevraagd wordt en anderzijds de capaciteit en kwaliteit die je hebt om dat waar te maken. Dat verschil moet je managen en zonodig terugleggen naar de politiek. Dus de planning & control is niet klaar als het plan klaar is, maar dan begint het pas. Op dit moment verdwijnen bij veel gemeenten de plannen al gauw in een bureaula, maar in deze droomsituatie zijn ze een middel om mee te sturen.

De C van control tendeert in de richting van digitale informatiesystemen, waaruit je met één druk op de knop de informatie krijgt op het moment dat je die als bestuurder of manager nodig hebt. Dus niet zoals nu om de zoveel tijd een dik pak papier met alles tegelijk waarin je de weg niet kunt vinden, maar alleen actueel en op maat dat wat je werkelijk gebruikt.

Voor deze nieuwe planning & control is een ander soort controllers voor nodig dan we nu over het algemeen hebben. Geen mensen meer die al hun ziel en zaligheid leggen in bureaucratische formats en instrumenten, maar mensen die in samenspraak met de politiek-bestuurlijke en ambtelijke stop zorgen dat er adequaat wordt geprioriteerd en in verbinding met de werkvloer wordt gestuurd. 'Verbindende leiders' en 'helpende controllers' dus.

Trend leiderschap & cultuur

Trend leiderschap & cultuur

- o Minder 'offline', meer 'online'
- o Confrontatie van verschil & logica's
- o U bent zelf de organisatiecultuur
- o Zelfkritische feedback organiseren

BMC | Groep OpenUniversiteitNederland

Dat klinkt allemaal mooi en idealistisch, maar hoe realistisch is dat?

Hoe verhoudt zich dat met de bestaande weerbarstige cultuur waarin de weerstand tegen verandering zo diepgeworteld is? Want ook deze ideeën vormen immers weer een verandering en daar zijn we met z'n allen toch zo moe van geworden?

De bedenkers van enkele actuele theorieën over leiderschap & cultuur & control zeggen dat deze nieuwe manier van kijken en denken niet 'het ei van columbus' is, niet het zoveelste recept dat van buitenaf of van bovenaf komt, maar afhankelijk is van de durf, de moed van diegenen die zien dat het zo werkt als ik in deze analyse heb proberen te schetsen. En die ook hun eigen aandeel daarin zien. Dat je er als leider en als controller niet buiten staat, alsof je aan touwtjes kunt trekken waardoor anderen lineair causaal opeens gaan veranderen, maar dat het gedrag van die anderen meebeweegt met jouw eigen gedrag. Dus als jij als bestuurder of manager sectoraal verkokerd opkomt voor je eigen belang, dat die organisatie dan ook sectoraal verkokerd zal reageren, ook al denk je het plat en integraal te hebben georganiseerd.

Je krijgt als leider als het ware de cultuur die je verdient. Het is niet mogelijk om te zeggen dat de cultuur van jouw organisatie niet deugt zonder het eigenlijk over jezelf te hebben.

De trend in leiderschap is om minder te gaan voor je eigen succes, vanuit je eigen overtuigingen en idealen die je in de vorm van sjablonen probeert op te leggen aan je organisatie (dan ben je als het ware 'offline'), maar het om te draaien: dus dat je ziet dat werkelijke vernieuwing voortvloeit uit confrontatie van verschillen op werkvloeren en tussen belangen en verschillende logica's van mensen en dat je dat in verbinding met die mensen weet te organiseren (dan ben je 'online').

Om dat te kunnen doen moet je zelfkritisch onder ogen zien om welke reden je dat nu dan niet doet, dus door de bril van anderen zien hoe jij het doet en wat je zelf zou kunnen veranderen om effectiever te zijn en de cultuur in beweging te brengen.

De pleitbezorgers van dit denken over leiderschap zeggen dat het in ambtelijke organisaties maar enkelen zullen zijn die deze durf kunnen opbrengen. De meesten zien het niet of kiezen eieren voor hun geld om te overleven, in plaats van leider te zijn die iets doorbreekt. Dus het is een kwestie van kleine stapjes, elke dag weer, en veel lijkt misschien onveranderbaar, maar ik loop nu al lang genoeg mee om wel verschil te zien tussen de ene organisatie en de andere en de ene afdeling en de andere. Dus er is hoop en u bent zelf aan zet – voor zover u in die positie bent.

Jos Bakker in ieder geval niet meer. Die heeft alles wat ik heb verteld al eens meegemaakt.

Ik dank u voor uw aandacht.

Hoofdstuk 4 . Beschouwing door drs. Piet Buijts

Stad en Burgers horen onlosmakelijk bij elkaar:
toen, nu en straks; een stad is niets zonder burger,
in Hoorn: eigennuttig en vrijzinnig

Stad en Bestuur kunnen niet zonder elkaar:
de stad kleurt het bestuur overigens meer in dan andersom
in die zin niet eens met stelling burgemeester
Er is relatieve invloed als gevolg van keuzes politiek bestuur en veel meer invloed vanwege
geografische en economische mogelijkheden + beleid andere overheden.
(verg.: historische ontwikkeling Schiedam – Rotterdam en: Den Bosch – Eindhoven)

Burgers en Bestuur trekken elkaar aan en stoten elkaar af: bestuur heeft zonder burgers geen
bestaansrecht (in onze democratie); burgers kunnen niet zonder bestuur, ook al willen ze dat niet
weten!

In dit verband nog iets over "politiek en bestuur":
Elzinga stelde onlangs (31-10-08) in BB-kolom dat "de gemeentepolitiek nog steeds de verbinding
met de burgers onvoldoende vorm heeft gegeven", en dat de "dualisering van de
instituten"(ofwel"de "Papierkrieg"tussen raad en college) nog maar de helft is van hetgeen
dualisme beoogde te bereiken.
"Nu de nieuwe vormen geleidelijk zijn ingedaald, wordt het tijd de volksvertegenwoordigende
functie beter handen en voeten te geven", zo stelt hij.
Menig raadslid (en griffier!) voelde zich aangesproken, blijkens de reacties op zijn column.
Mijn stelling is, dat het "dualisme-construct" geen oplossing biedt voor het al dan niet gebrekkig
functioneren van de volksvertegenwoordiging; laat staan voor het vertrouwen van de burger in
de politiek.

Ik maak trouwens graag onderscheid tussen "bestuur" en "politiek". Ik denk dat menig
burger/inwoner/klant/kiezer van mening is dat het stads- of dorpsbestuur in de Nederlandse
gemeenten behoorlijk functioneert, ook in Hoorn!
Dat de openbare ruimte goed wordt beheerd, dat de stad schoon, heel en veilig is, dat de
dienstverlening meer dan voldoende is, dat de bedrijfsvoering van de gemeente op orde is, dat
het onderwijs, welzijn, de zorg voor minder draagkrachtigen, de volkshuisvesting beter is dan wat
ze op vakantie in het buitenland horen en zien.

En dat wijkbewoners/belangengroepen voldoende hun weg weten te vinden naar het bestuur, de
pers, de ambtenaar of desnoods de rechter, als ze misstanden ervaren. Daar hebben ze de
politiek niet persé voor nodig. Dan wachten ze echt niet tot de volgende verkiezingen om hun
invloed aan te wenden en hun ongenoegen kenbaar te maken. Ze onthouden het overigens wel
...., soms geholpen door een assertieve pers, actiegroepen, dorps- en wijkraden.
In die zin zijn de traditionele politieke partijen en de raad al lang ingehaald en overvleugeld door
nieuwe vormen van directe democratie.
Daar is Elzinga's dualisme niet voor nodig
In die zin is de band tussen burgers en bestuur vrij nauw!

I. "De stad als organisme"

De stad is en blijft in beweging, vitaliseert zich, sterft af, krimpt, groeit
"de stad groeit, het platteland krimpt" wordt gezegd;
tegelijk raken beide steeds meer met elkaar verbonden: platteland als "tuin van de stad";
zowel "speeltuin" als "moestuin"

II. "De gemeente als decentrale overheid" / ontwikkeling "bemoeistaat"?

Vraag naar aanleiding van stelling Korsten: verdraagt zich de bemoeistaat met de
individualisering/amerikanisering? Mijn inziens niet.

De gemeente heeft volop toekomstperspectief: "eerste overheid" veerkrachtig, democratisch, bestuurskrachtig naarmate de "stadstaat Nederland" meer centraliseert, als onderdeel van Europa, het "westelijk Rijnland", transitiehaven en bruggehoofd voor oude en nieuwe wereldeconomieën wordt het decentrale bestuur met meer taken belast die dichtbij burgers en bedrijven thuishoren, je ziet daar tegelijk ook meer opschaling, regionalisering, standaardisering (in de backoffice) en meer nabijheid (van de frontoffice); en ... de provincie verdampt!

III. Wat betekent dat voor "De ambtelijke organisatie"

De ambtelijke organisatie staat dicht bij de burger dan vroeger!
zie Aardema ← Wij bewegen professioneel mee: vakkundig, efficiënt, participerend, "dienstbaar", onmisbaar, vertrouwd én kwetsbaar! "lijdend en leidend"!

Jos is nu uitgeleden en uitgeleid!

Zoals ik Jos al eerder heb gezegd, vertrekt met hem weer veel wijsheid achter de schermen van het openbaar bestuur! Jos vervult mij met trots op ons ambt!

Een fijne collega, een filosoof, een boegbeeld van integriteit, een selfmade-gemeentesecretaris, die behendig heeft meebewogen met de heftige ontwikkeling in de afgelopen 40 jaar. Van kroontjespen, via carbonpapier en stencilmachine, naar papierloze digitale netwerken.

Zo'n 25 jaar gewaardeerd lid van de Kolibriegroep: een leergroep van 12 gemeentesecretarissen en organisatie-adviseurs die elkaar driemaal per jaar één dag ontmoeten voor persoonlijke inspiratie, bezieling, discussie én plezier. Een "rijke osmose" van een West Fries, een Brabander, een Noord-Groninger, een Tukker, een Drent, een Limburger, een Leidse en een Utrechtse.

* Actief in onze beroepsgroep VGS, als lid van het landelijk Algemeen bestuur, de congres cie. 2000 + voorzitter van de kring West-Friesland.