

Een halve eeuw

lokaal bestuur

door

prof.dr. Arno F.A. Korsten

maart 2012

Colofon

Eindredactie: prof.dr. A.F.A. Korsten

Druk: 2012

© A.F.A. Korsten, Heerlen, 2012.

Inhoudsopgave

- 1. Inleiding**
 - 2. Stabiliteit, continue en discontinue veranderingen**
 - 3. De staat: stabiliteit en dynamiek**
 - 4. Het binnenlands bestuur: stabiliteit en dynamiek**
 - 5. Het gemeentebestuur: stabiliteit en dynamiek**
 - 5.1. Algemeen: toename aantal beoordelingscriteria**
 - 5.2. Bestuur: stabiliteit en dynamiek**
 - 5.3. Beleid: stabiliteit en dynamiek**
 - 5.4. Dienstverlening: stabiliteit en dynamiek**
 - 5.5. Samenwerking**
 - 5.6. Bedrijfsvoering, hulpmiddelen en de rol van werkgever**
 - 5.7. Beoordelen: verantwoorden en leren**
 - 6 De presterende gemeente**
 - 7 Enkele conclusies**
- Literatuur**
- Over de auteur**

1 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, e-mail, twitter, facebook e.a.) en een grote toename van overheidstaken, ook van gemeentelijke taken. Om de overheid gaat het hier, speciaal de gemeentelijke overheid. De centrale vraag van dit essay 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 subnationaal.¹

Gestart wordt met een eerste verkenning van stabiliteit en verandering sinds 1958. Twee typen verandering komen aan bod (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 in de vorm van een aantal typeringen, zoals de welvaartsstaat, de verzorgingsstaat, de interveniërende staat, de terugtrekkende staat, 'staat en markt', de verstopte staat, veiligheidstaat en de bemoeistaat. Het is niet alleen tegen deze achtergrond dat gemeentebesturen functioneerden, ze werkten mee in een verschuivend tijdgewricht. Zetten de kabinetten- Balkenende I tot en met IV sterk in op bevordering van veiligheid dan is dat direct terug te

¹ 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.

vinden in het lokaal bestuur, ook omdat gemeenten beleid vaak taken 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 vervolgens vol gericht op de gemeenten zelf en in par. 6 op wat burgers vanuit zes rollen gezien van gemeentebesturen vinden. Blijken zal dat gemeenten in de ogen van burgers op vijf rollen wel voldoende functioneren maar het presterend vermogen is ook verbeterbaar.

Dit essay eindigt dan met enkele conclusies, die vooral een bezinning zijn op de verschuiving in criteria die gebruikt worden om het handelen van het gemeentebestuur te beoordelen. Waar er de laatste halve eeuw zoveel criteria zijn ontstaan ter beoordeling van overheidshandelen en daarmee referenties zijn geformuleerd waar 'goed' lokaal bestuur aan moet voldoen, komt de vraag op of het lokaal bestuur niet zal verstikken. Gaan de goede bedoelingen ten koste van de slagkracht en overzicht? De vraag komt op of de rommelzolder van het openbaar bestuur niet wat meer opgeruimd zou moeten worden? Voor lokaal bestuur is die vraag niet eenvoudig te beantwoorden als om en nabij de tachtig procent van gemeentelijke taken rijkstaken zijn die in medebewind moeten worden uitgevoerd.

2 Stabiliteit, continue en discontinue veranderingen

Om welke stabiliteit en verandering kan het gaan? Allereerst komt hier de stabiliteit en verandering in de samenleving aan bod en vervolgens de vraag hoe die vanuit de Nederlandse staat tegemoet getreden is. Bij wijze van eerste verkenning.

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 (enigszins) 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, dierziekten.

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 (Rob) en de Raad financiële verhoudingen (Rfv) 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 (Reverda, 2011).

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* (Scheffer) 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 we ons hier beperken, werkte door in de vorm van verloedering en overlast in de (semi-) publieke ruimte, zoals op perrons en pleinen, in straten en portieken. Tal van colleges van b&w 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 werkte 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 begeleiden 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 is *de psychologisering* van de samenleving te memoreren. 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 ongeveer 1995 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, Q-koorts), 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, en meer nog 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. Bestuur wordt meer en meer management van het onverwachte.

Vertrouwen en de high trust society

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 of die naderhand in het NOS-journaal als 'rot' werden betiteld ('toxic assets'). Dagbladen spraken over moderne tovenarij. Burgers maar ook pensioenfondsen die geld in bepaalde aandelen gestoken hadden,

zagen dit van de ene op de andere dag verdampen. De Quote-500 stond te trillen.

Dit proces leidde tot reflectie op het eerdere gebrekkig toezicht op banken en op bezinning op de bonuscultuur. Dat laatste vooral nadat bestuursvoorzitters, als de ING- topman, doorgingen met het uitdelen van bonussen aan medewerkers nadat de nationale overheid deze en andere banken van een financieel debacle hadden gered. Termen als ‘gebrekkig maatschappelijk besef’ bij bestuurders, een deconfiture van de banksector en ‘een graaicultuur’ waren niet van de lucht. Het parlement liet zich in deze niet onbetuigd. Deze ophef spoorde geheel met de gang van zaken zoals door Jeroen Smit op weergaloze wijze geschetst in het boek ‘De Prooi’, een schets van de perikelen rond ABN Amro vanaf 1990. De bancaire sector is uitgaande van deze casus een sector in verval, waarin megalomane neigingen niet onderdrukt worden, het ontbreekt aan vermogen tot het maken van verantwoorde strategische keuzen, persoonlijke verhoudingen het bestuur grillig maken, te sterk bepalend zijn, en soms van grote invloed zijn op het wel of niet in gang zetten van fusies of overnames. De zelfreïning schiet tekort.

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.

Ook het lokaal bestuur kende en kent affaires. Het lokaal bestuur laat ‘foute zaken in de ambtelijke of bestuurlijke sfeer soms te lang doorzien 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, Doetinchem, Volendam, Dinkelland, Veghel, Schiedam, Woensdrecht).

De Schiedammer parkmoord maakte duidelijk dat een rechtbank de verkeerde verdachte kan veroordelen. Ziekenhuizen hadden in 2005-2010 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 en 'sorry' is niet genoeg. 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, onder andere in de vorm van bezinning op het zelfreinigend vermogen, 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. De galmen zien we nog terug in het beleid van het kabinet-Rutte.

Niet afwachten

De discontinue veranderingen zijn veel en veel belangrijker geworden maar gemeentebestuurders stellen zich doorgaans hier nog onvoldoende op in, zoals door mij met Gerd Leers werd vastgesteld in het boek *'Inspirend leiderschap in de risicomaatschappij'*. Natuurlijk zijn er rampenplannen en rampoefeningen 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. Ga op zoek naar voortekenen, wat uiteraard veel meer inhoudt dan kranten lezen. In genoemd boek zijn methoden aangereikt.

Naar de staat: welke staat?

De Nederlandse staat heeft dus 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 1958-2010, gekritiseerd, maar in essentie als normatief systeemkader overeind gebleven. Een alternatief voor de trias ontbreekt.

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 abortusregels 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 in essentie *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. Wie ‘vijf’ zegt, zit echter niet helemaal fout.

Er bleef in de periode 1958-2008 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, zoals van de Wmo. In de jaren 2000-2010 is centralisatie een beetje een non-issue geworden. Hoewel? Van der Veer, Schalk en Gilsing (2011) laten zien dat de kwalitatieve doelstellingen achter de decentralisatie van de Wet maatschappelijke ontwikkeling deels zijn uitgekomen maar ze stellen tevens dat de *centraliseringsreflex* in Nederland zo groot is dat de van effectieve decentralisatie niet veel terecht is gekomen. ‘Loslaten’ en overlaten is een vaak te grote opgave voor rijksinstanties.

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.

3 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. Hier volgt 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 onverwezenlijke ambities. Wat men bestuurlijk wilde, kon vorm gegeven worden door welvaartsgroei 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 werd 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, ontwikkelings samenwerking, behoud van stads- en dorpsgezichten, landschapsonwikkeling en natuurbehoud, 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 of de Reconstructiewet concentratiegebieden (die bedrijfsverplaatsing van intensieve veehouderijen mogelijk maakt). 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.

Ad 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 prikkelsturing (subsidie, incentives) 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 probleem-oplossingscomplexen anders omschreven worden (andere 'framing'). Zo verdween het opbouwwerk eind jaren zeventig, begin jaren tachtig nagenoeg, 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 taken, bevoegdheden en middelen verspreid over *meerdere* organisaties? Bij tal van zaken blijken overheden afhankelijk van elkaar of afhankelijk van semi-overheden en particuliere organisaties. Dat brengt ons bij het concept *netwerksturing* - ook wel interorganisationeel *procesmanagement* genoemd - en bij *vraagsturing*.

Op tal van terreinen krijgt een overheid alléén niks voor elkaar. Denk aan het volkshuisvestingsnetwerk: gemeenten plannen en corporaties en

projectontwikkelaars bouwen. Partijen hebben elkaar dus nodig. In geval van een dergelijk netwerk kan een gemeentebestuur weinig opleggen. Het gemeentebestuur moet met andere partijen werken aan sfeer en aan een gemeenschappelijk perspectief, om vervolgens en dus pas later te komen tot doelverbinding en middelenbundeling. Processen van gedeelde perceptievorming gaan vooraf aan inhoudelijke sturing van gemeenten. Dit besef dringt zeker niet steeds tot gemeenteraden door. Ze zien zich nog teveel als spil van de samenleving. Daar moet men in netwerkcontexten vanaf. Die ontwikkeling wordt wel omschreven als een beweging van bestuurscentrisch denken ('government') naar governance'.

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. De verdroging bestrijden, lukt alleen als gemeenten, grondeigenaren, grondgebruikers, waterschap, provincies en departementen elkaar vinden. Provincies als middenbestuur bevinden zich vaak in netwerkcontexten en dienen dus netwerksturing aan te gaan. Recente visitaties van de provincie Limburg en Zeeland wezen dit 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 provinciebesturen 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 op diverse gebieden 'uit' geraakt is. Er bestaat echter wel anticipatie op de goedkeuring van hogere overheden, waardoor feitelijk *multi-level 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 (die echter ook perverse effecten liet zien).

Van 'de overbelaste staat' naar meer eigen verantwoordelijkheid

Die discussie over overheidsinterventie mondde in het begin van de 21^e eeuw uit in denken in termen van overbelasting van de staatscapaciteit aan middelen ('*Elephantiasis*'), terugtrek 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 '*de waarborgstaat*' waren een boeiend ideologisch referentiepunt maar leden in de praktijk schipbreuk. Dat idee bleek als te vergaand 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. Marktwerking marcheerde op, bijvoorbeeld op het terrein van vervoer via spoor, energie, zorg. In lang niet alle gevallen is sprake van volledige marktwerking. 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 marktwerking van ziekenhuizen is niet radicaal doorgezet. De minister van VWS staat niet zo maar toe dat ziekenhuizen door marktwerking verdwijnen. Deze discussie loopt momenteel nog.

De verstopte staat: capaciteitsmanagement als antwoord

Toch is er ook een tegenbeweging gekomen ten opzichte van 'de terugtrekkende overheid'. Nederland kreeg te maken met vertragen 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 capaciteitsmanagementvoorstellen, 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 staatstaak en staatsfinanciering en deels private financiering) en marktwerking. 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 marktwerking toegenomen. Marktwerking heeft, blijkens een evaluatie van het departement van Economische Zaken uit 2008, niet overal gebracht wat ervan verwacht werd (Maarse, 2011).

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 *vervielvoudiging* 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 verruwing 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.

Veiligheid was rond 1958 nog nauwelijks een thema in de publieke discussie, maar dat verandert in de jaren tachtig als mensen als de Amsterdamse commissaris Erik 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 ‘versofting’ 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*.

Recente inzichten van de Algemene Rekenkamer impliceren dat het presteren in de strafrechtketen sterk verbeterbaar is. ‘Ieder doet teveel zijn eigen ding’ in plaats van ketenmanagement goed vorm te geven. Minister Opstelten heeft het vraagstuk erkend en hoopt met het concept van de nationale politie al enige verbeteringen te bereiken.

De bemoeistaat: over een moreel kompas

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. Spijbeloos moeten terug de school in. Burgers moeten 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, verzuim 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, bussen, trams, 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 straat- en buurtcoach. 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 verloop zich ophouden en wat de woon- en verblijfplaats is van gesocialiseerde 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 (Balkenende IV) gaf een impuls in die richting. Minister Rouvoet werd in die 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? Het patiëntendossier kwam er in eerste instantie niet omdat dit netwerkinstrument door het ministerie van VWS naar zich toegetrokken werd, waarna de zorgverzekeraars achterover leunden.

4 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. 2012 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. In deze paragraaf komt het bestel van het binnenlands bestuur aan bod. 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 (beleidsherzieningen en aanpassingen) maar er volgden ook *decentralisatieoperaties*. Gemeenten kregen daadwerkelijk veel taken. Konden ze die aan?

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 (ex-burgemeester Strous van Voerendaal), 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 tussengeschakeld middenbestuur. Kijk maar eens naar de Reconstructiewet concentratiegebied, over de verplaatsing van intensieve veehouderijen. Wat het kabinet wil, kan dus nauwelijks en daarom is een *tweelagenpolitiek*, hoe nobel ook, vooral symboolpolitiek, althans op korte termijn.

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 ‘hogere’ 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 gewent 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 19^{de} 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 gepeogd 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’ (VNG 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’*. Dit heeft een gevolg.

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 *regiogemeentebestuur* 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 door het kabinet-Rutte 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 in het binnenlands bestuur 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 en inmiddels is dit aantal de 400 genaderd, 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 ‘*shared service unit*’.

Er bestaan wel enkele verschillen tussen gemeenten omdat er enige (verplicht geldende) differentiatie in de wet is opgenomen. Zo neemt de grootte van de gemeenteraad toe met de stijging van het aantal inwoners van een gemeente. De Gemeentewet biedt enige differentiatie doordat ook facultatieve bepalingen in de vorm van opties zijn opgenomen, die benut kunnen worden, zoals het werken met deelgemeenten. Die kunnen tot verschillen leiden tot gemeenten. De gemeente Amsterdam kent een deelgemeentenstelsel maar bijvoorbeeld Breda niet.

Vergroting van het Huis van Thorbecke

Van een radicale verbouwing van het Huis van Thorbecke is in de periode 1958-2012 geen sprake geweest. Maar het Huis van Thorbecke is wel

enigszins 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 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 2012 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.

We rekenen 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 1958-2012 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, elektriciteit, 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 financiële verhoudingen (Rfv) heeft dit begeleid en in kaart gebracht.

Toename aan taken

De decentralisatieoperaties 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 laatste halve eeuw.

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 bekleemtonen.

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 adoptie-minister 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 laatste halve eeuw 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. Er zijn daarom in combinatie met overheveling van taken overigens ook centralisatiereflexen opgetekend, namelijk bij de Wmo (Van der Veer e.a., 2011). Gemeenten zijn bij Wmo-concepten gaan leunen op landelijke modellen en voorbeelden. Ze harmoniseren zo van onderop.

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; Haan-Kamminga, 2012).

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 (gsb), 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.

Opvallend is dat de MOB's erg *gelijkvormig* zijn en gemeenteraden niet overlopen van enthousiasme tijdens de vaststelling hiervan. College en raad beseffen: 'eerst maar eens budget binnenhalen'. Een vergelijking van MOB's wijst uit dat gemeenten zich erg blijken te voegen naar het beleid van departementen, zelf veel beleidsvoorstellen niet onderbouwen met probleemanalyses en nauwelijks prioriteiten stellen. Het *innovatief gehalte* is gering. Veel MOB's willen bedrijventerreinen herstructureren, startersbegeleiding op gang brengen, toerisme bevorderen, ICT stimuleren, enz.. De MOB's hebben veel weg van een snelle operatie om veel budget binnen te halen, daarbij *anticiperend* op de veronderstelde houding dat departementen veel van hun eigen beleidsformuleringen willen terugzien om zo een grondslag te hebben voor financiering van stadsbesturen. Op zich een niet onbegrijpelijke redenering. De totale MOB's van de G25 uit de periode 1999-2003 betreffen 100 miljard waarvan circa 16.5 miljard door het rijk wordt bijgedragen, over vier jaar te verdelen. Dat het gsb-beleid zichtbaar heeft bijgedragen aan bestrijding van drugsoverlast kon in 2001 in een evaluatie niet worden vastgesteld, de stadseconomie leek door gsb-beleid wel iets verbeterd. De sociale pijler, uitgewerkt op wijkniveau, blijkt niet zonder meer een succes. Met de *wijkaanpak* wordt ten onrechte de indruk gewekt dat alle sociale problemen samenhangen, stellen onderzoekers.

Het gsb is *gevisiteerd* door de commissie- Brinkman. Visiteren is dan gebaseerd op een aanpak waarbij een stadsbestuur een *zelfanalyse* opstelt en de commissie ter plaatse komt kijken en beoordelen wat de analyse waard is. Eind 1997 vond de eerste visitatieronde plaats, terwijl de tweede in 2001 liep. Zelfanalyse en visitatie zijn gericht op *leren*,

verbeteren en verantwoorden. Het eindrapport van de commissie geeft aan dat gemeenten meer moeten inzetten op samenwerking met maatschappelijke partners, bedrijven en bewoners en dat ze interne verkokering in steden zelf moeten bestrijden. Stadsbesturen erkennen dit. Ze vinden dat er bij henzelf onvoldoende integrale sturing plaatsvindt en onvoldoende prioritering van projecten. Er zijn veel te veel projecten. Steden blijken nog erg *afhankelijk* van het rijk door ad hoc financiering. De aandacht voor de positie van autochtone burgers in de steden is volgens de commissie te gering terwijl de positie van allochtonen qua participatie, scholing en huisvesting relatief zwak is.

Was de verantwoording van gsb-middelen naar het rijk adequaat? Hier konden gemeenten niet varen op de controle door hun eigen accountant op de rekening.

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? Enigszins.² 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’. Interorganisationele 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.

² 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).

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 gesproken van *souvereiniteitsoverdracht* 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

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 vuurwerkramp 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 in formele 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 actoren 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 typering van netwerkmaatschappij	Typering als multiculturele maatschappij; en risico-maatschappij (rampen, rellen, gijzelingen, voedselveiligheid, etc.)	Globalisering; meerkeuzemaatschappij: kiezen van zorgpolis enz.; stijgende verwachtingen
Wettelijk kader voor gemeenten	Grondwet; één gemeentewet voor alle gemeenten; Wet gemeenschappelijke 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 intergemeentelijke samenwring (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
Interbestuurlijke 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, voorzieningenplanning	Beleid t.a.v. openbaarheid en inspraak; lokale milieutaken; komst lokaal welzijnsbeleid; minderhedenbeleid	Binnengemeentelijke decentralisatie; dereguleringscgie-Geelhoed; kerntakendiscussie	Verdere beleidsverbreding; functionele commissies; verzelfstandiging; uitbesteding en privatisering	Wmo, nieuwe Wro; veiligheid; cie-Van Aartsen; cie-Bovens; cie-d' Hondt.
Sturingsconcepten	Sturingsoptimisme via (einddoel) planning; maakbaarheidsideologie; modeldenken	Pleidooien voor deregulering en decentralisatie	Sturen op afstand; opkomst netwerkmanagement	Zakelijke overheid; new public management (NPM); opkomst strategisch management	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 aandiende. 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 Struycken, Beernink e.a.) voor de wenselijke gemeentegrootte via de knelpuntenaanpak naar voorstellen van onderop, al of niet gefundeerd in een kritische *bestuurskrachtmeting* 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*. In de bestuurskunde zijn steeds kritische beschouwingen over herindeling verschenen van de hand van Derksen, Denters, Schaap maar het mocht niet helpen.

Het aantal gemeenten blijft teruglopen, mede door initiatieven van gemeentebesturen die zelf vragen om fusie van hun gemeenten. 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

verschriftelijkte 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 (zie verder Derksen e.a., 1987; Denters, 1996; Toonen e.a., 1998; Korsten, 2003; Beerepoot, Fraanje en Herweijer, 2009; Herweijer en Fraanje, 2009; Schaap, 2011; Reussing, 2012).

5 Het gemeentebestuur: stabiliteit en dynamiek

We komen bij de positie van het gemeentebesturen 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.

Wie de ontwikkelingen wil schetsen kan bestuurders interviewen die vele jaren burgemeester of wethouder of raadslid waren. Wat zien zij als omslagpunten? Een tweede manier is alle adviezen van de *Raad voor het binnenlands bestuur (Rbb)* en de opvolger de *Raad voor het openbaar bestuur (Rob)* op een rij te zetten. En dat aangevuld met de adviezen van de *Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)*. Dan krijgt men op basis van evaluaties en een beeld over onder meer de financiële verhoudingswet, over de ontwikkeling in de algemene uitkering en specifieke uitkeringen, over de discussie over stelselwijzigingsvoorstellen zoals over 'bestuur op niveau', over de Wgr+, de zgn. regiogemeente en herindeling, over 'presteren door leren' (benchmarken), over het ontstaan en de ontwikkeling van het grotestedenbeleid, over de discussie over autonomie, over de opmars van veiligheidsbeleid en de discussie over veiligheidsregio's. Een derde manier is om de uitkomsten van alle meer dan 150 verrichte bestuurskrachtmetingen, die de afgelopen jaren zijn verricht, nalezen op sterkte en zwakten. Een vierde manier om alle jaargangen na te kijken van VNG-Magazine. Een vijfde manier om het werk van VNG-commissies te bezien. In feite heb ik dit nagenoeg allemaal gedaan. Tot welk inzicht leidt dit?

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. Dit moet

worden opgemerkt omdat eerder in dit betoog is aangegeven dat discontinue ontwikkelingen van grote betekenis (kunnen) zijn.

We gaan verderop ontwikkelingen noemen. Waaraan moet de lezer dan zoal denken? Ik noem: 1) de omslag van wettelijk monisme naar dualisme in 2002; 2) het blijven streven naar sterke colleges maar een veranderde positie van wethouders naar de raad ('wij-zij'; na maart 2002) en een groot accent op vertrouwen; 3) geleidelijke versterking van de positie van de burgemeester, vooral na 2000; 4) politieke veranderingen in de samenstelling van gemeenteraden (o.a. opmars van leefbaarheidspartijen); 5) democratisering in het lokaal bestuur (vooral na 1970); 6) intensivering van communicatie met burgers en organisaties en interactieve beleidsvorming (vooral na 1980); 7) accumulatie en verbreding van beleid mede als gevolg van decentralisatieoperaties van het rijk (geleidelijk na 1958); 8) introductie van 'shared services' als nieuwe samenwerkingsvorm (na 2000); 9) streven naar meer prestatie-/resultaatgerichtheid (na 1995); 10) meer aandacht voor verantwoording en doorlichtingen in de vorm van bestuurskrachtmetingen en benchmarking (na 2000); 11) een grote toename van criteria ter beoordeling van beleid (na 1958). 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 raakte. 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 ordevragestukken	Gekozen en benoemd; roep om sterke burgemeester; vervallen burge-meestersreferendum; verbreding taak; bibob; verbinden belangrijk (lokaal en regionaal)
College	Afspiegelingscollege	Afspiegelingscollege met program	Idem	Opmars informa-teur; 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: raads-griffier; 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; opkomst integraal management	Overleg rond programma's
Ambtelijke organisatie-structuur	Secretariemodel	Opkomst departementaal model; wethouders krijgt bestuurseenheid; weth. nemen in grote steden sturing (deels) over van secretaris	Sectorenmodel: vorming beleid en uitvoering samen; secretarie coördineert; reorganisaties vooral in grotere gemeenten; formatievermin-dering	Ook functioneel model: directeur met taakvelden en budgetten; afstemming in managementteam; aandacht voor samenwerking; opkomst integraal management	Directiemodel als referentiepunt

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
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; functionerings-gesprek; interne democratisering	Personeelsbeleid; functionerings- en beoordelingsgespreken 1987: cultuurtraject Vonk Groningen	Human resources management; persoonlijk ontwikkelingsgespreken - plan; werkoverleg; outplacement; interne mobiliteit; collegiale doorlening	Opkomst competentie-management; werkoverleg
Ambtenaren en management	Hiërarchie; leiding bij gemeente secre-taris	Woord 'management' bestond nog niet	Opkomst sectorale managers en teams; cultuurveranderings-traject Groningen; projectmanagement	Managementteam; één loketgedachte; erkenning discretionaire ruimte ambtenaren; procesmanagement; openbare aanbestedingen	Directieteam; programmanagement; ketenmanagement; kennismanagement
Relatie met burgers en organisaties	Verzuild bestel; middenveld representeert burgers	Bewustwording burgers; openbaarheid, inspraakexperimenten; buurtbeheer	Inspraakverordening; 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;	Beginselen van behoorlijke behandeling;	Omggaan met afhankelijkheden; opmars netwerkdenken;	Meer verantwoording, transparantie;

Indeling	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000- 2010
		planning; beleidsanalyse; milieueffect- rapportage	keuze van goede beleidsinstrumenten; ex ante evaluatie; kosten-batenanalyses	integriteitscodes	beginsel van proportioneel handelen; voorzorgbeginsel
Verant- woording	Rekening- commissies; accountant; rekening verschijnt laat (geen echte functie)	Rekeningcommis- sies; accountant; rekening laat; weinig aandacht van raad	Idem	Meer controle gemeenteraden gewenst	Waarstaatjegemeente .nl; benchmarking; rekenkamerrappor- ten; bestuurskracht- metingen
Affaires: enkele voorbeelden	1962: treinongeluk Harmelen	1975: Nieuwmarkt- rellen A'dam; 1975: treinkaping Wijster	1980: Bodemverontrei- ning Lekkerkerk; rond 1984: Meerkosten Stopera A'dam; 1986: Makrobrand Nuth; rond 1988. 1998- 1992: stadhuis Apeldoorn.	Bijlmerramp; 1993: hoog water Limburg; 1994: sluiting Perron Nul R'dam; 1994: Deventer optierapport: verlies van miljoenen door handel in opties; 1996: Emmer directeuraffaire.	2000: Vuurwerkramp Enschede; 2001: cafébrand Volendam; rellen Graafsewijk Den Bosch; rellens Ondiep Utrecht/Slotervaart

5.1 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. Deze toename zien we specifiek ook bij gemeenten. Discussie over opschaling van gemeenten leidden 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 voeren 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 legitimiteit. 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 dienstverlening criteria 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.

Welke van de criteria in 2009 populair is, blijkt uit de bezinning op het Rotterdamse bestuursmodel. Het college van b & w wenst meer transparantie, samenwerking, en vooral meer slagkracht.

De gemeente Rotterdam kwam in 2009 met een notitie *‘We kunnen zoveel beter!’* over gebiedsgericht werken, frontlijnsturing en de rol van deelgemeentebesturen, die aansloot op de eerdere notitie *‘De wijken, de deelgemeenten en de stad’* uit 2007. In 2007 was een bestuurlijk doel om de afstemming en verdeling van bevoegdheden tussen het stedelijk bestuur en de deelgemeenten transparant en doelmatig te maken om zo de bestuurskracht van de gehele gemeentelijke overheid van Rotterdam te vergroten. Het gemeentebestuur wenste niet te komen tot een nieuwe mal, maar wilde de dagelijkse bestuurspraktijk tot uitgangspunt maken en ervaringen leidend laten zijn voor de koers en daarmee de verhoudingen tussen stedelijk bestuur en diensten en de deelgemeenten. Uit de analyse blijken de volgende knelpunten.

1) Het huidige bestuursmodel is relatief *traag en omvangrijk*: ‘er zijn teveel politici’. Discussies over beleid en uitvoering worden soms twee keer gevoerd. Er is teveel interne bureaucratie. De frontlijnmedewerkers heeft twee ambtelijke bazen en twee politieke. ‘Het kunnen implementeren van een goed idee kost op deze manier in het gunstigste geval 9 maanden’. De portefeuilles zijn versnipperd over negen collegeleden.

2) De *rolverdeling* is onduidelijk. Dat geeft dubbel werk. Collegeleden richten zich teveel op wijken in plaats van op stedelijke beleidskaders. Bestuurders van deelgemeenten richten zich teveel op beleidskaders in plaats van het aanvaarden van de stedelijke kaders.

3) De *bemensing is problematisch*. De omloopsnelheid van politici is relatief hoog. Het op sterkte houden van de samenstelling van deelraden is een probleem voor partijen die maar moeilijk voor dit werk kandidaten kunnen vinden.

Het wordt tijd om het bestuursmodel te verbeteren. De oplossing wordt gezocht in een helderder taakverdeling tussen stadsbestuur en deelraadsbesturen, betere samenwerking en meer slagkracht. De deelgemeente is geen minigemeente maar een frontlijnbestuur dat binnen een gebied complementair is aan het stedelijk bestuur. Dat vergt dus een andere manier van kijken tegen de eigen rol. Het deelgemeentebestuur moet zich richten op integraal programmatisch werken en niet op beleidsportefeuilles, aldus de nota ‘*We kunnen zoveel beter*’.

Deze waarneming van een toegenomen aantal beoordelingscriteria gaat vooraf aan een beschouwing van ontwikkelingen per gemeentelijke bestuurlijke rol die nu volgt.

5.2 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 ene goed 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 *profielchets*, 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 misdadgeld. 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 2011 vertrokken zeker meer dan 60 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 opvallend

gemeentesecretarissen met ‘opvattingen’, zoals bijvoorbeeld Cees Verstedden (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 leidinggevenden aanzetten om van de gemeente een lerende organisatie te maken. Het werk van Peter Senge over ‘leren’ werd bestudeerd en besproken. Inmiddels veel ouder geworden leidinggevenden, die elders aan de slag gingen, herinneren het 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 probeert 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 blikken 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 ongekroonde 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 blijvende verzoening op gang gebracht of de secretaris wordt gespaard maar krijgt de subtiële hint om een heenkomen te zoeken. Een aantal gevallen toont dat vaak geen politieke oplossing volgt. 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 op in gemeentewettelijk opzicht op monistische grondslag. Volgens het monisme is de gemeenteraad in een gemeente het hoogste bestuursorgaan en dus wettelijk gezien bovengeschiedt. 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 bovengeschiedtheid 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 ook 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 rekruteringsfunctie. 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 hoofd baan 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 turbulenter samenleving. Daarop werd de *staatscommissie- Elzinga* ingesteld, die onderzoek liet doen en dit boekstaafde. 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 ontvlechting of ontstrengeling. 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 fractieberaad 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 in

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 fractieberaad. 'We zijn niet zo dualistisch hier', zei een raadslid.

Dat wethouders de verliezers van de dualisering waren, hebben ze aanvankelijk wel zo gevoeld maar dat gevoel is in brede kring verminderd of verdwenen. Wennen 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).

Leiding geven aan de Noord-Zuidlijn

Bij de aanleg van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam stapelden bestuurders en ambtelijke diensten fout op fout. Er komt een onthutsend beeld naar voren van 'prutsende aannemers, falende toezichthouders, slecht of niet met elkaar communicerende overheidsdiensten en wethouders van wie er een overbelast raakt en de ander doet of zijn neus bloedt', aldus De Volkskrant (2970209). Dat valt op te maken uit de uitgelekte conceptrapportage van de Amsterdamse Ombudsman over de aanleg van de metrolijn. De verantwoordelijke wethouders Herrema (Verkeer, PvdA, in februari 2009 opgestapt) en Van Poelgeest (Grondzaken, GroenLinks) gaven *te weinig leiding* aan het project en de betrokken diensten. De diensten, zoals het projectbureau Noord-Zuidlijn en de Dienst Bouwen en wonen werkten elkaar bovendien tegen, zo blijkt uit de rapportage. De ombudsman schrijft onder meer over de mislukte hervatting van de graafwerkzaamheden op 10 september 2008 aan de Vijzelgracht. Daar raakten verschillende panden zo ernstig verzakt dat ze onbewoonbaar werden verklaard. Het graven werd in juli 2008 stilgelegd omdat er al een eerste rijtje huizen was verzakt. Volgens de ombudsman was wethouder Herrema onvoldoende betrokken bij de afweging om door te gaan met het graafwerk. De oorzaken van de eerste verzakking en de

risico's van verder graven werden volkomen onderschat of zelfs verzwegen. Wethouder Van Poelgeest was van de lijn 'geen bericht, goed bericht'. Deze wethouder, die verantwoordelijk was voor vergunningverlening en toezicht, positioneerde zich volgens de ombudsman in deze casus op afstand. Dat wil zeggen: hij deed of zijn neus bloedde. Pas na de eerste verzakking in juni 2008 ontdekte Van Poelgeest dat er bij de dienst iets niet klopte en dat die te weinig onafhankelijk was ten opzichte van het projectbureau. Kan ter verdediging worden aangevoerd dat het project zo complex was als een reis naar de maan?

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 dat 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)s* en het *recht van enquête* benutten. Raadsenquêtes komen echter nog maar beperkt voor.

Wat de rapporten van de rekenkamers betreft: hier is een top tien aan onderwerpen vast te stellen. In die top figuren 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.

Onderzoek van rekenkamer(commissies)

Om dualisering van het lokaal bestuur te bereiken, schrijft de Gemeentewet onder meer voor dat in elke gemeente een rekenkamer of rekenkamercommissie moet functioneren. Deze lokale rekenkamer doet onderzoek naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde gemeentelijk beleid. De gemeenteraad beschikt hiermee over een potentieel instrument om de controlerende taak beter uit te voeren. Hiervan kan echter alleen sprake zijn als rekenkameronderzoeken benut worden en niet, na formele goedkeuring in de raad, in de spreekwoordelijke la verdwijnen. De cruciale vraag is dan vervolgens: worden de rekenkamer(commissie)onderzoeken benut? En dan gaat het niet alleen om instrumentele benutting in de zin dat de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek ter harte worden genomen en leiden tot beter (uitvoering of wijziging van) beleid. Het gaat ook om conceptuele benutting: leiden de rekenkameronderzoeken tot het gebruik van nieuwe concepten of nieuwe denkkaders? Of komen de gemeenten niet verder dan symbolische benutting: het college van

B&W gebruikt enkel die conclusies uit het rekenkameronderzoek die het gevoerde beleid ondersteunen of die passen in reeds voorgenomen beleidsverandering? Wil men weten hoe doeltreffend de instelling van de rekenkamer op gemeentelijk niveau is, dus of de lokale rekenkamer bijdraagt tot dualisering van het lokaal bestuur, dan moet er dringend onderzoek gedaan worden naar de mate en wijze van benutting van rekenkameronderzoeken.

Mimi Crijns

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 netwerkachtige karakter van het dagelijks bestuur, dat samen met acties 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, tuinders, 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 500 euro 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 compromissensluiser, 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. Kandidaat-raadsleden 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 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 leefbaarheidlijsten 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 genomen. 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 baas van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), Arthur Docters van Leeuwen, wilde na de val van

de Berlijnse Muur, enkele decennia terug, 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. Er ontstaat een beroep als forensisch accountant. 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 een 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 integriteitschendingen 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 integriteitnota. 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 integriteitcode 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: 'Integriteitbeleid 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?

Ontegengelijk zijn de bordjes rond integriteit wel verhangen. In 1958 was het nog gebruikelijk dat enkele medewerkers van de gemeentelijke plantsoendienst in werktijd even de tuin van de burgemeester (die al of niet in een ambtswoning woonde) onkruid vrij maakten. 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 integriteitvraagstukken 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.

5.3 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 beleid. 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 terugtrek 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 veiligheidstaat (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 (Bleker en Van den Bremen, 1983; Willemse, 2001, 2004; Fleurke, 2004). Ik verwijs naar de literatuur voor uitvoeriger toelichtingen.

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 gingen 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 vuurwerkcramp 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 handhavingspecialist 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 toezichhouders teveel op gevoel (Staatscourant, 181006). Recente controle van de kwaliteit van handhaving wees uit dat de inspectie op het gebied van milieu aanmerkelijke zwakheden aantroef in het lokale handhavingsbeleid in kleinere gemeenten. Vaak is er geen expliciete gemeentelijke handhavingkoers.

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 toezicht- 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 aanvatten, 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 orde­vraagstukken 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 beleid­opvolging op in de vorm van vervanging van beleid, beleid­krimp 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 bodem­sanering­problematiek 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. 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 prestatie sturing volgende *prestatiemeting* 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?’*

Beleidsvoorbereiding: openbaarheid en aangeboden inspraak

Gezien het voorgaande, is het ontegenzeggelijk 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 (nog) 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 kernbeslissingprocedures (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 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.

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 later met 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.

Wil je bewoners in grote steden bij hun buurt betrekken, dan is het volgens meer actuele inzichten belangrijk rekening te houden met hun behoeften en kwaliteiten. Het gevoel serieus genomen te worden, is cruciaal. Het gaat om *maatwerk per buurt*, waarbij in Nederland de perceptie heerst dat in de meeste problematische buurten de regie moet worden gevoerd door een sterke overheid en krachtige sociale spelers die van bovenaf beleid opleggen en uitvoeren. De WRR spreekt in dit verband van '*sociale herovering*'. Deze gedachte is in strijd met wat Fung & Wright (2003) benoemen als '*empowered participatory governance*' waarbij de overheid er juist voor kiest om lokale groepen macht te geven om oplossingen te bedenken en te implementeren en ze deze groepen de verantwoordelijkheid geeft voor de uitvoering van het geformuleerde beleid. Fung (2004) stelt dat uit zijn onderzoeken is gebleken dat deze aanpak - waarbij het beleid veel meer van onderaf tot stand komt- succesvoller is en meer voordelen oplevert voor diegenen die hiervan normaliter niet kunnen genieten.

Voor actuele beschouwingen over wie wel of niet aan burgerinitiatieven in de *doe-democratie* meedoen en hoe wordt verwezen naar een themanummer van *Beleid en Maatschappij* (2011, nr. 4).

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 1960 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 kabinetten maar zekere continuïteit kende.

Hoe heeft de ruimtelijke ordening zich in een halve eeuw, in de periode 1958-2009, ontwikkeld? Het ruimtelijk ordeningsbeleid 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 maakbaarheidambitie 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 ‘*Planmatig 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 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 bundelingsconcept 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. Dus: 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.

Interactieve beleidsvorming

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.

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 routine arbeid 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 '*spiegeljtjes 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 ronduit 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’.

Gekend en ongekend

De jaren ‘50-’70 zijn de tijd van de *gekende* samenleving. Vanuit prognoses over bevolkingsontwikkeling en gezinsomvang, aannames over vierkante meters voor woningen, parkeerplaatsen, winkeloppervlakte, groenvoorzieningen en andere openbare ruimten werden plannen voor woonwijken ontwikkeld. De mening van burgers deed er nauwelijks toe. De jaren ‘70-’95 was de tijd van de *verkende* samenleving. Overheden maakten scenario’s van mogelijke toekomsten die niet slechts gebaseerd waren op tal van door deskundigen bedachte aannames. Hier en daar mochten burgers komen meepraten. De periode ‘95-’08, met 2002 als breukpunt, is meer een tijd van de *ongekende* samenleving. De burgers zijn niet voorspelbaar, ze zijn niet in hokjes te plaatsen. Burgers accepteren niet langer als over hen gedacht wordt en zonder hen. De ene wijk heeft ook een andere geschiedenis dan de andere. Er kunnen zich ook plotselinge reacties in wijken aandienen, zoals de geschiedenis van de Oosterparkwijk (Groningen), Ondiep (Utrecht) en Slotervaart en andere wijken (Amsterdam) laat zien. Besturen doen er dus goed aan om rekening te houden met een discontinuïteiten.

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.

Daler 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 aandachtvrager onderwerp 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.

Armoedebestrijding nodig

Armoede in Amsterdam is een *diversiteitsprobleem* doordat armoede een etnische kleur heeft gekregen. In de huishoudens beneden de armoedegrens komen naar verhouding veel mensen voor afkomstig uit Marokko, de Nederlandse Antillen en Turkije. Onder gebruikers van schuldhulpverlening, een belangrijke armenvoorziening, komen opmerkelijk veel mensen uit Suriname voor. Ook in aard en verschijningsvorm is armoede een divers probleem. Huishoudens onder de armoedegrens hebben veelal met meer problemen tegelijk te maken. Zwakke gezondheid, ongunstige levensstijl, lage levensverwachting, gebrekkig onderwijs, werkloosheid, geringe kansen op de arbeidsmarkt en weinig deelname in maatschappelijke activiteiten (kunst, cultuur,

sport) en veiligheidsproblemen komen in huishoudens van armen vaak tegelijkertijd voor. Armen leven in *multi problem*-huishoudens. Verder is er diversiteit in de opvattingen over armoede. Vanwege deze diversiteit zullen we op verschillende manieren tegelijk naar dit probleem moeten kijken, met uiteenlopende invalshoeken die we vervolgens met elkaar in combinatie moeten brengen.

Iwan Sewandono

Constant hoog op de aandachtsladder: probleemwijken

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 grotestadstadswijken, 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.

Tot de 'top zes' uit de 40 slechtste wijken van Nederland behoren in 2008 naar rangorde: 1. Kolenkit (A'dam); 2. Pendrecht (R'dam); 3. Oude Noorden (R'dam); 4. Bloemhof (R'dam); 5. Ondiep (Utrecht); 6. Rivierenwijk (Deventer). Tot de tien slechtste stedelijke gebieden behoren vijf buurten uit Rotterdam, waaronder Pendrecht. De aandachtswijken kennen een aantal gemeenschappelijke kenmerken: de inwoners hebben gemiddeld een (betrekkelijk) laag inkomen; er staan veel huurwoningen; de werkloosheid onder de bewoners is er hoog; de wijken kennen in meerderheid allochtone bewoners; bijna al die wijken kennen overlastproblemen en/of problemen 'achter de voordeur', waaronder huiselijk geweld; er wonen illegalen. Binnen de Amsterdamse wijk Nieuw-West, ter grootte van 106.000 inwoners, ligt De Kolenkit, ook wel aangeduid als een bepaald postcodegebied. In deze buurt zijn de problemen het grootst van Nieuw-West. Van alle inwoners is vier op elke vijf allochtoon. Van de leerlingen van groep acht doet eenderde niet mee aan de Citotoets. Het voortuig schoolverlaten ligt op 16% terwijl 32% een minimuminkomen heeft. De helft van de jongeren groeit op in minimahuishoudens. Het veiligheidsgevoel in de Kolenkitbuurt hoort tot de laagste van de stad. Ondiep is een voorbeeld van een volksbuurt met veel oude woningen en met naar verhouding veel huishoudens met problemen 'achter de voordeur'. In Bloemhof is 15% van de woningen 'overbezet'. Van de bevolking van 23 jaar en ouder staat een kwart ingeschreven bij het CWI. als niet-werkende werkzoekende. Zo kan ik doorgaan.

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 menigeeen, 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 paddenstoelen 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

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*.³

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.

Ketenmanagement

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.

5.4 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

³ 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.

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 amper voor.

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 maakt blijkbaar 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 infrocratie'; '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 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* ('Tessecc'), 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 *kwiteitshandvesten*, 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.

5.5 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 wenselijke situatie dat de vorm de functie volgt, zoals het bedrijfs- en bestuurskundige ideaal (Henry Mintzberg) 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 afwachtende 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 (Korsten e.a., 2002). Er volgden experimenten in de Moerdijkgemeenten (geconcentreerde samenwerking op het gebied van inkoop), in de Krimpenerwaard (gedeconcentreerde 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). Inmiddels zijn diverse studies verricht naar samenwerking volgens het SETA-concept: samen en toch apart (Korsten, Becker en Van Kraaij, 2006; Van de Laar, 2011; Herweijer en Fraanje, 2011).

Samenwerking

Gemeentebesturen die overwegen om te gaan samenwerken of al in een intergemeentelijk samenwerkingsverband participeren doen dat nooit in volle overtuiging omdat altijd weer de discussie gaat over democratische controle en de informatieplicht. Vraag een gemeenteraadslid naar samenwerking en deze geeft aan zich zorgen te maken over de democratische controle. Vreemd eigenlijk want geen enkel raadslid is daar natuurlijk echt over bezorgd. Sterker nog: geen enkel raadslid is geïnteresseerd in intergemeentelijke samenwerking en vraagt er nooit naar. Immers, veel samenwerking is in sterke mate technisch, zoals bij huisvuilophaal. Die democratische controle is een 'juridisch' instrument om de samenwerking die je toch uiteindelijk niet kunt tegenhouden, te vertragen of tandoos te maken.

Technieken op het terrein van managementsturing en 'control' daarentegen zijn steeds geavanceerder en zijn bij uitstek geschikt in gedepolitiseerde omgevingen. Met andere woorden: we besparen ons een hoop ellende door het huidige instrumentarium van democratische controle af te schaffen ten faveure van managementcontrol en leiderschap. Ook echt afschaffen dat instrumentarium, om samenwerking een kans te geven.

Boudewijn Becker

5.6 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.

Veranderingen in de organisatiestructuur

Veel gemeenten hebben gedurende de afgelopen decennia de structuur van hun ambtelijke organisatie veranderd. Een belangrijke ontwikkeling was die van een secretariemodel, via een sectorenmodel of (concern)dienstenmodel naar een directie- of afdelingenmodel. Geen van deze modellen biedt echter een garantie op goede beleidsvoorbereiding, in het bijzonder integrale afweging. Want gebleken is dat het topdown normatief afdwingen van integraliteit weinig te maken heeft met de mate waarin functionarissen op werkvloeren daadwerkelijk integraal opereren. Mogelijk is er zelfs een contraproductief verband. Is structuurverandering daarom zinloos? Nee, mits dit geschiedt in verbinding met feitelijke werkprocessen ('organische' verandering?) en met manieren van omgaan met elkaar (bijv. samen leren van 'bad cases'). Structuurverandering is zinloos zonder gelijktijdige effectieve cultuurbeïnvloeding en leiderschapsontwikkeling.

Harrie Aardema

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 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 invoelbaar 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 hoofdcoers 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 hoofdcoers, de coers over alle beleidsverplichtingen en opgaven heen, ontbreekt of niet meer actueel is (Abma, 2012).

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 aanpakken voor prestatiebesturing. 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 maar gemeentesecretaris naar wethouder, naar 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.

Onderzoek naar het functioneren van de dienst RO/EZ in Groningen inzake het Europapark wees recent uit dat de informatievoorziening van de dienst naar de ambtelijke top en naar de wethouder en het college en de raad ernstig haperde. De zgn. opschaling was imperfect geweest. Dat kwam doordat de dienst de zaak onderschatte, de ambtelijke top te weinig politiek gevoel toonde, geen voldoende oog had voor collegiaal bestuur (door alleen zaken te doen met de portefeuillehouder), de melding technisch verpakte, de concerncontroller te zwak stond, enz. Dit is gedocumenteerd in drie studies. Ook in de vroegere Groningse Kredietbank- kwestie haperde het in de bestuurlijk- ambtelijke betrekkingen. Waar kan het fout lopen? We maken hier een tentatieve indeling:

- 1) De procedure: niet voldoende bekend; wordt doorbroken; wordt niet nageleefd; hiaten (concerncontroller komt in beeld?).
- 2) Aan de kant van het politiek bestuur: geen behoefte om te sturen (geen beeld van waar het heen moet); latere sturing (kruit droog houden); sturing door interactie (ambtenaren ontlokken het wel).
- 3) Aan de kant van de ambtelijke organisatie: als het zo ver is hoort de wethouder of het college het wel; wel sturing ontlokt bij wethouder maar niet bij college terwijl college bestuurt;
- 4) Bij de interactie: geen duidelijke ontmoetingen voorzien of te laat; te informeel.

In Amsterdam was recent de veiligheid en openheid in de betrekkingen in discussie: kunnen topambtenaren alles zeggen of willen bestuurders dat niet horen?

De gemeente als werkgever: op naar competentie management

Gemeenten hebben zich ook als werkgever ontwikkeld. Ze zijn geleidelijk ook de eigen ambtelijke medewerkers als een kritische succesfactor gaan beschouwen. Medewerkers beschikken over vele verborgen energie die moet worden aangewend en dienen op een werkplek te komen, waar ze het best tot hun recht komen. Functieroulatie en mobiliteitsbeleid kunnen dus nuttig. 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.

Gevolgen van vergrijzing

Als gevolg van een vergrijsd personeelsbestand en een doorgaans vrij beperkte kennis van ICT bij gemeentebesturen en -ambtenaren, is de noodzaak van kennismanagement bij gemeenten (en waterschappen) nu groter dan ooit. In de komende vijf jaren lekt veel (al of niet 'tacit') kennis weg bij gemeentelijke organisaties en zien sommige ambtenaren de bui al hangen als deskundige collega's het veld moeten gaan ruimen vanwege hun leeftijd. Daarom is het op korte termijn belangrijk dat gemeentebesturen snel gaan werken aan het vergroten van de bewustwording over dit probleem en naar manieren zoeken om horizontale kennisuitwisseling te bevorderen. Deze actieve vormen van kennismanagement zullen alleen in samenspraak met de bezitters van die kennis tot een succes kunnen leiden.

Vaak weten medewerkers in de meeste kennisintensieve organisaties niet goed van elkaar wat men al of niet weet. Door in een open sfeer dit zichtbaar te maken ontstaan nieuwe vormen van kennis delen en kennisuitwisseling.

Max van Luik

5.7 Beoordelen: verantwoord 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' verantwoord 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 burgeroordeelen van burgers in zes rollen.

Bestuurskrachtmetingen, die sinds 2000 in Nederland lokaal plaatsvinden, betreffen een 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 is 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.

Bestuurskrachtmetingen zijn betrekkelijk onomstreden getuige de grote deelname van gemeenten (meer in: Korsten, 2010; Abma, 2012).

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.

5.8. Wat niet gebeurde?

Zijn er ook ontwikkelingen die zijn uitgebleven? Ik noem er enkele. Ten eerste is sprake van falende pogingen om te komen tot een regionale gebiedsautoriteit, die met macht en gezag bekleed ook slagvaardig regionaal kan sturen. Verder dan een aantal Wgr+-gebieden, die een slap aftreksel zijn van wat wenselijk is – namelijk een wezenlijk democratisch bestuursorgaan – , is het niet gekomen. Voorstellen om te komen tot opschaling van provincies waardoor ruimte zou kunnen ontstaan voor een regiogemeente of stadsprovincie haalden het politiek niet.

Ten tweede, als een gemeentebestuur meer en meer beleid gaat voeren, mag je verwachten dat de rommelzolder van het bestuur ook af en toe wordt opgeruimd. Dat vraagt dus om beleidsbeëindiging. Die was in de jaren tachtig wel in discussie ten tijde van de deregulering, namelijk onder het label 'policy termination'. Horizonwetgeving, waarbij wetten van een eindtermijn worden voorzien, is er een voorbeeld van. Het stoppen van beleid is echter geen gangbare praktijk geworden in tegenstelling tot de praktijken in de Verenigde Staten. In de V.S. is het gebruik om overheidsbeleid van een eindtermijn te voorzien ('horizon'). Beleid houdt op te bestaan tenzij het

bestuur een regeling verlengt. Incidenteel kwam beëindiging wel voor doordat oude schoenen door nieuwe vervangen werden of beleid werd ingekrompen (partiële beëindiging) of krimp gepaard ging met een gedeeltelijke uitbreiding of revisie in ander opzicht. Zo verdween lokaal de Bescherming Bevolking. Deze werd vervangen door een nieuwe rampenorganisatie. Veel beleidsinitiatieven zijn tegenwoordig geen integrale beëindiging zonder meer maar vaak beleidsopvolgingen, in verschillende vormen.

6 De presterende gemeente

Het oordeel van burgers over het gemeentebestuur

De gemeenten moeten presteren, maar hoe presteren ze eigenlijk? Daartoe zijn bekende en geijkte stukken beschikbaar zoals een gemeenterekening, burgerjaarverslagen, rapporten van accountants, verslagen van rekenkameronderzoeken en ga zo naar door. Maar die schieten voor ons doel ook enigszins tekort. Ze zijn vaak vaag of anderszins begrensd, ze hebben vooral betrekking op één belangrijk aspect (financiën), zijn onoverzichtelijk. De mening van burgers blijft hierin vaak buiten beeld. Gemeenten zijn zo niet te rangordenen naar kwaliteit. Hier geef ik wel een rangorde van gemeenten op basis van oordelen van burgers.⁴

Sinds 2005 kennen we voor gemeenten het onderzoek ‘*De Staat van de Gemeente*’, waarmee iedereen die in de gemeente geïnteresseerd is, in één oogopslag kan zien hoe de eigen gemeente presteert. ‘De Staat’, een initiatief van de Vereniging van Gemeentesecretarissen, meet de houding en de opvatting van burgers over hun gemeente op zes rollen die een burger kan vervullen: als 1) kiezer, 2) klant, 3) onderdaan, 4) partner, 5) wijkbewoner en 6) belastingbetaler. De beoordeling wordt uitgedrukt in rapportcijfers, waarbij een 5,5 het breekpunt is: een hogere score betekent een voldoende en een lagere score een onvoldoende. Aan dat laatste zou een gemeentebestuur dus wat moeten doen, zonder de voldoende te verwaarlozen. Het rapportcijfer per rol is het rekenkundig gemiddelde van onderliggende indicatoren. In totaal zijn dat er ruim zestig. Deze indicatoren worden eveneens uitgedrukt in rapportcijfers.

De gegevens zijn voor het grootste deel afkomstig uit burgeronderzoeken. Gemiddeld gaven ruim 500 burgers per gemeente intussen hun oordeel. In totaal hebben dus zo’n 87.500 Nederlanders een oordeel gegeven over hun gemeentebestuur. Daarnaast worden ook enkele rapportcijfers van indicatoren berekend aan de hand van gegevens uit andere bronnen. Een voorbeeld daarvan is de opkomst bij de raadsverkiezingen. De rollen worden kort toegelicht (zie verder Abma en Korsten, 2009; Korsten, 2010; Abma, 2012).

⁴ Hier wordt gebruik gemaakt van gegevens uit het boek: Abma, K. en A. Korsten, Gemeenten in rapportcijfers, te verschijnen.

1. de burger als kiezer

De burger als kiezer is de burger die politiek wordt gerepresenteerd en die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur mag verwachten. De burgers werd gevraagd naar hun invloed, de vertegenwoordiging door de gemeenteraad, of het college van burgemeester en wethouders de gedane beloften nakomt, of er genoeg vertrouwen is in dat college en of er volgens de burgers sprake is van goed gemeentebestuur.

2. de burger als klant

De burger als klant is de burger die recht heeft op een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening. Daartoe werden tevredenheidsindicatoren gemeten die betrekking hadden op de openingstijden, wachttijden aan het loket, de correctheid, vriendelijkheid, snelheid en deskundigheid van ambtenaren, de tevredenheid over de verzorgdheid van het gemeentehuis, het burgeroordeel over de prijs en de duidelijkheid en toegankelijkheid van informatie en hoe tevreden burgers zijn met de informatie die men via kranten en de website kan krijgen.

3. de burger als onderdaan

Bij deze rol gaat het om de wijze waarop het gemeentebestuur omgaat met bezwaren, klachten en meldingen. Daarnaast gaat het om de sociale veiligheid, het functioneren van de politie, en over de gemeentelijke regels en de handhaving.

4. de burger als partner

De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente. Daartoe werd de actualiteit van bestemmingsplannen uitgedrukt in een rapportcijfer en werd het oordeel van de burgers gevraagd over de basisscholen en over het onderwijs in het algemeen.

5. de burger als wijkbewoner

De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving. Deze dient prettig en schoon te zijn, met allerhande voorzieningen binnen bereik. Het gaat hierbij om lokale voorzieningen, milieu en groen, gebouwen, verkeer en vervoer. Wijst de gemeente haar burgers op hun eigen verantwoordelijkheid? Daartoe werd op een breed vlak de tevredenheid van burgers gemeten. Zijn er volgens de burger voldoende en goede voorzieningen in de wijk en de gemeente? Is er voldoende openbaar groen,

wordt de wijk goed onderhouden, hoe staat het met de afvalinzameling, is de gemeente goed bereikbaar is met auto en openbaar vervoer, zijn er voldoende wegen, parkeermogelijkheden en fietspaden en hoe staat het met de verkeersveiligheid? Deze vragen kwamen hierbij uitgebreid aan de orde.

Figuur 5: 'De staat van de gemeente' en de burgerrollen

<i>Burgers in een rol</i>	<i>Criterium</i>	<i>Criterium</i>	<i>Criterium</i>	<i>Criterium</i>
<i>Burger als kiezer</i>	Betrokkenheid	Ambitie en slagkracht	Rekenschap	Samenwerking
<i>Burgers als klant</i>	Loketservice	Brief- en telefoonafhandeling	Informatieverstrekking	Bezwaren en klachten
<i>Burgers als onderdaan</i>	Veiligheid	Regelgeving	Beschikkingen	Handhaving
<i>Burger als partner</i>	Ruimtelijke ontwikkeling	Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	Sociale en maatschappelijke voorzieningen	Onderwijs
<i>Burger als wijkbewoner</i>	Wijkbeheer. Burgerinvloed en verantwoordelijkheid. Winkels, sport en andere voorzieningen.	Milieu en groen.	Gebouwen	Verkeer en vervoer.
<i>Burger als belastingbetaler</i>	Lokale lasten	Financiën	Management	Personeel

6. de burger als belastingbetaler

De burger als belastingbetaler heeft recht op verantwoordelijke besteding van de middelen. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is. Hierbij werd de burger gevraagd in hoeverre hij het eens was met de stellingen 'ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld' en 'de gemeente is mijn belastinggeld waard'.

Verder werd de verhouding berekend tussen weerstandsvermogen en omzet enerzijds en de verhouding tussen rekeningresultaat en algemene middelen anderzijds. Tot slot werd het oordeel van de burger gevraagd over de gemeentelijke organisatie.

Voorspelbaar

Deelname aan 'De Staat van de Gemeente' past in de huidige trend van het streven naar transparantie in het openbaar bestuur.

Figuur 6: Deelnemende gemeenten aan 'de staat', 2005 t/m 2007



Gemeentebesturen willen hun burgers laten zien hoe ze in de breedte worden gewaardeerd. In de optiek van de ontwerpers van dit instrument zijn het de burgers die uiteindelijk uitmaken hoe een gemeente presteert. Wanneer die burgers vinden dat hun gemeente het wel goed doet, is dat ook een signaal naar andere overheden zoals provincies of het Rijk. Nader toezicht of andere vormen van verantwoording naar die overheden zouden dan overbodig zijn.

Totaalbeeld

Wat voor beeld op hoofdlijnen geeft dit van de deelnemende gemeenten? Waarin zijn gemeenten volgens hun burgers goed? En waarin niet? In de navolgende figuur hebben we de uitkomsten per rol weergegeven. Deze figuur is ontleend aan '*Gemeenten in rapportcijfers*' (Abma en Korsten, 2009). Uit deze figuur blijkt dat, algemeen gesproken, de burgers tevreden zijn over zijn gemeentebestuur en de organisatie, zij het dat de tevredenheid niet echt overloopt in enthousiasme. Op vijf rollen wordt een voldoende gescoord. Eén rol is onvoldoende: die van kiezer. Of we nu kleine of grotere gemeenten nemen, steeds is de burger als kiezer ontevreden. Het meest tevreden zijn burgers over het algemeen in hun rol van 'partner' en hun rol van 'klant' van de gemeente. Uit de figuur leiden we verder af dat de schaalgrootte van de gemeente (het aantal inwoners) er niet of nauwelijks toe

doet als het gaat om de rollen die de gemeenten vervullen, althans als we uitgaan van het gemiddelde.

Figuur 7: De staat van de gemeente: uitkomsten naar burgerrollen

	<i>aantal gemeenten</i>	<i>burger als kiezer</i>	<i>burger als klant</i>	<i>burger als onderdaan</i>	<i>burger als partner</i>	<i>burger als wijk-bewoner</i>	<i>burger als belasting-betaler</i>
Gemeente < 25.000 inw	89	5,5	6,9	5,8	7,1	6,4	6,1
Gemeente 25-50.000 inw.	60	5,4	7,0	5,9	6,9	6,5	6,2
Gemeente > 50.000 inw.	26	5,3	6,9	5,7	6,6	6,5	6,1
Totaal/gem.	175	5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1

Goede en minder goede prestaties van gemeenten

Waar zijn gemeenten goed in en waarin minder goed?⁵ De rapportcijfers en hun standaardafwijkingen zijn in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 8: Rapportcijfers indicatoren behorende bij de zes rollen

Indicatoren	Cijfer	Stand.afw.
1. burger als kiezer		
Opkomst verkiezingen	6,7	0,5
Oordeel burgers over invloed als kiezer	5,1	0,2
Oordeel burgers over vertegenwoordiging door de raad	4,9	0,2
Vertrouwen burgers in B&W	5,3	0,3
Oordeel burgers over waarmaken beloften door B&W	5,3	0,5
Mening burgers over 'goed gemeentebestuur'	5,5	0,3
2. burger als klant		
Berekend cijfer openingstijden gemeentehuis	3,5	0,7
Oordeel burgers over openingstijden gemeentehuis	6,5	0,5
Oordeel burgers over wachttijd voor loket	7,4	0,5
Oordeel burgers over vriendelijkheid ambtenaren aan loket	8,2	0,2
Oordeel burgers over verzorgdheid ambtenaren aan loket	8,0	0,2
Oordeel burgers over inleving in situatie door ambtenaar aan loket	7,8	0,3
Oordeel burgers over deskundigheid ambtenaar aan loket	7,9	0,2
Oordeel burgers over doorlooptijd product	7,8	0,3
Oordeel burgers over duidelijkheid verstrekte informatie via loket	8,0	0,2
Oordeel burgers over bereikbaarheid gemeentehuis	7,6	0,4
Oordeel burgers over parkeergelegenheid bij het gemeentehuis	7,0	0,6
Oordeel burgers over overzichtelijkheid van het gemeentehuis	7,5	0,3

⁵ Daartoe moet eerst aangegeven worden wanneer we iets als 'goed' en wanneer we iets als minder goed kwalificeren.

In de systematiek van 'De Staat' doet een gemeente het goed wanneer *het sein op groen staat*, in wezen dus die indicatoren die op korte termijn geen speciale aandacht nodig hebben ('niet mee bemoeien'). We definiëren daarom hier die indicatoren als 'goed' als de gemiddelde score ten minste een 6,6 is én waarop geen enkele gemeente een onvoldoende scoorde. In de scoremogelijkheden bij een 5-puntsschaal is een 6,6 namelijk het midden tussen de score neutraal en tevreden, dus tussen 5,5 en 7,75.

Daartoe heb ik met een collega-onderzoeker de scores op alle indicatoren bekeken.

Indicatoren	Cijfer	Stand.afw.
Oordeel burgers over bewegwijzering in het gemeentehuis	7,2	0,3
Oordeel burgers over wachtruimte in het gemeentehuis	7,2	0,3
Oordeel burgers over privacy in het gemeentehuis	6,7	0,4
Oordeel burgers over prijs van geleverde dienst	5,8	0,4
Oordeel burgers over duidelijkheid van de informatie via website	6,6	0,2
Oordeel burgers over toegankelijkheid van de informatie via website	6,7	0,2
Oordeel burgers over gem. informatie via kranten	7,0	0,2
Oordeel burgers over informatie op de website	6,5	0,2
Rapportcijfer landelijke websiteranglijst	4,9	0,8
3. burger als onderdaan		
Rapportcijfer bouwvergunningen	8,6	1,0
Oordeel burgers over aanpak sociale veiligheid	5,5	0,2
Oordeel burgers over functioneren politie	5,4	0,3
Oordeel burgers over duidelijkheid regels	6,0	0,2
Oordeel burgers over handhaving regels	5,3	0,2
Oordeel burgers over ontbreken regels	5,0	0,1
Oordeel burgers over tegenstrijdige regels	5,2	0,2
4. burger als partner		
Rapportcijfer actualiteit bestemmingsplannen	6,5	2,3
Oordeel burgers over basisscholen	7,3	0,2
Oordeel burgers over het onderwijs in het algemeen	7,1	0,2
5. burger als wijkbewoner		
Oordeel burgers over eigen woning	8,4	0,1
Oordeel burgers over directe woonomgeving	7,5	0,2
Oordeel burgers over speelmogelijkheden	6,0	0,3
Oordeel burgers over verlichting	7,0	0,2
Oordeel burgers over wegen en straatmeubilair	5,9	0,3
Oordeel burgers over winkels in de buurt	7,0	0,5
Oordeel burgers over winkels in de gemeente	6,8	0,6
Oordeel burgers over uitgaansmogelijkheden	6,1	0,5
Oordeel burgers over culturele voorzieningen	5,9	0,5
Oordeel burgers over aanbod verenigingen en clubs	7,0	0,2
Oordeel burgers over sportvoorzieningen	7,1	0,2
Oordeel burgers over zorgvoorzieningen	6,8	0,3
Oordeel burgers over welzijnsvoorzieningen	5,6	0,3
Oordeel burgers over openbaar groen	6,6	0,3
Oordeel burgers over afvalinzameling	7,1	0,3
Oordeel burgers over onderhoud van de wijk	6,3	0,3
Oordeel burgers over bereikbaarheid van buurt met auto	7,4	0,2
Oordeel burgers over parkeren in de buurt	5,7	0,2
Oordeel burgers over openbaar vervoer in wijk	5,9	0,5
Oordeel burgers over parkeren in gemeente	5,9	0,5
Oordeel burgers over openbaar vervoer in gemeente	5,8	0,5
Oordeel burgers over fietsvriendelijkheid	6,7	0,3
Oordeel burgers over verkeersveiligheid in gemeente	5,9	0,2
Oordeel burgers over verkeersveiligheid in buurt	5,7	0,2
6. burger als belastingbetaler		
Stelling: Ik krijg voldoende terug voor mijn belastinggeld	5,0	0,3
Stelling: De gemeente is mijn belastinggeld waard	5,8	0,2
Algemene middelen versus rekeningresultaat	6,3	2,5
Weerstandsvermogen versus omzet	7,8	1,4
Oordeel burgers over gemeentelijke organisatie	6,1	0,2

(de cijfers van de indicatoren zonder 'oordeel over' of 'stelling' zijn niet afkomstig via meningen van burgers, maar zijn omgerekende harde cijfers)

Indicatoren die niet als ‘goed’ worden gekwalificeerd behoeven de aandacht van de gemeenten. Bij de rollen van *kiezer, onderdaan en belastingbetaler* werden *geen* indicatoren aangetroffen die als ‘goed’ konden worden gekwalificeerd.

In de rol van klant was de burger goed te spreken over de deskundigheid, verzorgdheid, inleving, deskundigheid van de medewerker(s), evenals over de doorlooptijd en duidelijkheid van de informatie. Verder waren de bezoekers van het gemeentehuis content met de overzichtelijkheid, bewegwijzering en wachtruimte in het gemeentehuis. De burgers waren in het algemeen ook tevreden over de toegankelijkheid van informatie, de gemeentelijke informatie via lokale kranten en de informatie via de website.

De burgers waren ook tevreden over de basisscholen en over het onderwijs in het algemeen. Deze indicatoren behoren bij de rol van partner.

In de rol van wijkbewoner is de burger tevreden over zijn woning en de directe woonomgeving de verlichting, verenigingen, clubs, sport- en zorgvoorzieningen, afvalinzameling en de bereikbaarheid van de buurt met de auto.

Neutrale indicatoren: niet goed en niet slecht

Bij de rol van kiezer worden de opkomst bij verkiezingen en de mening van burgers over goed gemeentebestuur neutraal door de burgers beschouwd.

Bezoekers van het gemeentehuis zijn in hun klantrol neutraal over de openingstijden, de wachttijd voor het loket, over de privacy bij het loket en over de prijs die voor de gemeentelijke producten en diensten betaald moet worden, evenals over de bereikbaarheid van en de parkeermogelijkheden bij het gemeentehuis,.

De verhouding tussen gegronde en ongeronde bezwaar- en beroepschriften, het telefonisch meldpunt, de aanpak van de sociale veiligheid en de duidelijkheid van de gemeentelijke regels worden als niet goed en niet slecht gewaardeerd, evenals het percentage actuele bestemmingsplannen in de partnerrol.

In de rol van wijkbewoner zijn de burgers in het algemeen tevreden noch ontevreden over de speelmogelijkheden voor de kinderen, over de wegen en het straatmeubilair in de buurt, de winkels, de uitgaansmogelijkheden, de cultuur en de welzijnsvoorzieningen in de gemeente, over het openbaar groen, het onderhoud van de wijk of buurt, het parkeren en het openbaar

vervoer in de wijk en in de gemeente, de verkeersveiligheid in de buurt en de gemeente en over de fietsvriendelijkheid in de gemeente.

De neutrale indicatoren in de rol van belastingbetaler zijn: de mening van de burgers over de vraag of de gemeente hun belastinggeld waard is, de gemeentelijke organisatie, het weerstandvermogen versus de omzet en de algemene middelen versus het rekeningsresultaat.

Waar burgers ontevreden over zijn

Burgers zijn het meest ontevreden in hun kiezersrol: de invloed van de kiezer, de vertegenwoordiging van de burger in zijn gemeenteraad, het waarmaken van beloften door B&W en het vertrouwen in B&W worden als onvoldoende gekwalificeerd.

In de rol van onderdaan zijn burgers niet tevreden over het functioneren van de politie, het ontbreken van regels, de tegenstrijdigheid en de handhaving van die regels.

In de rol van belastingbetaler wordt de mening dat de burger voldoende terugkrijgt voor zijn belastinggeld niet door diezelfde burgers onderschreven.

Bij de rollen van partner en wijkbewoner werden geen onvoldoendes gescoord.

Tussenconclusie

De conclusie uit de analyse van Abma en Korsten (2009), Korsten (2010) en Abma (2012) is dat de burgers het meest tevreden zijn als ze (voor een dienst) in het gemeentehuis komen: over de medewerkers die hen te woord staan en over de informatie die ze daar krijgen. Ze zijn ook tevreden over de mogelijkheden om informatie te krijgen via de gemeentelijke sites, al blijkt dat niet direct uit het berekende cijfer via de landelijke websiteranglijst. Ook over het gemeentehuis zelf zijn de burgers in het algemeen content, op enkele punten na. Ook over de onderwijsmogelijkheden zijn de burgers goed te spreken. Over de directe woonomgeving, inclusief het onderhoud daarvan en de afvalinzameling, en over de voorzieningen in buurt en gemeente zijn eveneens weinig klachten.

Burgers zijn ontevreden over hun dagelijks bestuur (college) en over de gemeenteraden. Ze voelen zich niet vertegenwoordigd in de raad, hebben de indruk dat ze weinig invloed hebben op besluiten en dat toezeggingen door het college niet worden nagekomen. Het vertrouwen in B&W is dan ook niet

erg groot. Ze vinden bovendien dat ze te weinig terugzien van hun belastinggeld.

Ook in de gemeentelijke regelgeving hebben de burgers weinig vertrouwen. De duidelijkheid is nog neutraal, maar de regels zijn hier en daar tegenstrijdig en op bepaalde terreinen ontbreken juist regels. Ook over de handhaving van de regels is de burger ontevreden, al is het niet duidelijk of dat nu juist gaat om een teveel of een tekort aan handhaving.

Overeenkomst met ander onderzoek

Deze uitkomsten zijn in de lijn met de uitkomsten van andere onderzoeken. Zo gaven burgers bij een onderzoek van de SGBO en de VNG uit 2005 gemeenten overall een 6 of een 7. De onderzoekers noemden de gemeenten een ‘*onopvallende leerling*’ waarvan het de burgers niet scherp voor de geest stond wat nu precies de prestaties waren. Net als in het onderzoek ‘De Staat van de Gemeente’ waren burgers vrij positief over hele concrete, veelal *uitvoerende* activiteiten van de gemeente. Dit gold vooral voor de beoordeling van de ‘service’ en het vertrouwen dat burgers hebben in de inzet door de gemeenten bij het verbeteren van de veiligheid. Hoe concreter het onderwerp, hoe groter het vertrouwen.

In een onderzoek van de Universiteit van Tilburg uit 2005 kwam naar voren dat burgers over het geheel genomen betrekkelijk negatief waren over het functioneren van de lokale democratie: a) burgers voelden zich te weinig serieus genomen, b) waren ontevreden over hun invloed op het bestuur van hun gemeente, c) voelden zich weinig betrokken bij de lokale politiek en d) vonden dat deze weinig herkenbaar is.

Het algemene beeld dat uit deze onderzoeken naar voren kwam, komt dus ook terug bij ‘De Staat van de Gemeente’. Verschil is echter wel dat hierbij per gemeente de burgertevredenheid werd gemeten, zodat gemeenten elkaar onderling kunnen vergelijken. Het algemene beeld wordt dus bevestigd, maar er zijn onderling wel verschillen tussen gemeenten. Zo waren er gemeenten die wel degelijk een voldoende scoorden op hun rol als kiezer, maar ook in de financiële indicatoren werden grote verschillen aangetroffen. Maar over het algemeen in er sprake van een redelijk *constant beeld* van de tevredenheid van burgers. Dat wil nog niet zeggen dat gemeentebesturen achterover kunnen leunen, want er is nu ook weer geen sprake van ruime ‘voldoendes’.

In onderstaande figuur is de score weergegeven van enkele van de 151 gemeenten die aan alle onderdelen meededen.

Burgers zijn dus in het algemeen tevreden. Pleidooien voor wijkgericht werken in de jaren negentig, als vorm van bestuurlijke vernieuwing, hebben enig resultaat gehad. Bij de rol van wijkbewoner werd geen enkele gemeente met een onvoldoende beoordeeld, al kregen sommige gemeenten op enkele onderliggende indicatoren wel een onvoldoende. Voorbeelden daarvan zijn de verkeersveiligheid en parkeermogelijkheden in de buurten. Maar in het algemeen gesproken is de burger tevreden over de gemeente waar hij woont.

Aan de andere kant zijn de rapportcijfers ook weer niet zo hoog dat gemeentebesturen achterover kunnen gaan leunen. Immers, een 7,0 is de hoogste gemiddelde score. Maar wanneer we de rol waarop deze score is behaald (partner) beter bekijken blijkt dat vooral te komen door relatief hoge scores voor de actualiteit van bestemmingsplannen, een cijfer waarop niet de mening van burgers werd gevraagd maar omgerekende hectares naar rapportcijfers.

Gemeentebesturen moeten zich dus vooral richten op hun volksvertegenwoordigende taak zonder de goede kwalificaties te verwaarlozen. Daar is zeker reden toe, met de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 in het vooruitzicht.

Figuur 9: Rangorde van 'De staat van de gemeente' op basis van oordelen vanuit zes rollen van burgers

nr.	gemeente	aantal inw.	kiezer	klant	onderdaan	partner	wijkbewoner	belastingbetaler	totaal
1	Bunschoten	19475	6,0	7,2	6,2	8,3	6,6	7,3	41,6
2	Nederweert	16441	5,5	7,4	6,3	7,9	6,6	7,0	40,7
....								
26	Oss	76416	5,7	7,0	5,6	7,5	6,6	6,6	39,1
27	Alkmaar	94174	5,6	7,4	6,3	6,1	6,7	7,1	39,1
28	Korendijk	10850	5,9	6,9	5,5	8,0	6,3	6,5	39,1
29	Hoorn	68174	5,6	6,9	6,2	7,0	6,7	6,7	39,0
32	Wassenaar	25608	5,5	7,2	5,9	7,8	6,8	5,8	38,9
...								
147	Graft-De Rijp	6591	5,6	7,0	5,7	5,3	6,4	4,9	34,9
148	Den Helder	58957	4,2	6,5	5,1	5,9	6,4	6,6	34,7
151	Schiedam	75120	4,4	6,7	5,3	5,2	6,0	4,8	32,4
	Gemiddeld		5,4	6,9	5,8	7,0	6,5	6,1	37,7

Herindeling heeft geen effect

Een frappante constatering was dat er geen verschillen in burgeroordelen werden aangetroffen tussen heringedeelde en niet-heringedeelde gemeenten. Van de gemeenten die de afgelopen tien jaar betrokken waren in een gemeentelijke herindeling werden er 26 bekeken. Daaruit bleek dat de burgers van deze nieuw gevormde gemeenten niet anders dachten over hun bestuur dan niet-heringedeelde gemeenten. Een opmerkelijk resultaat omdat toch een van de bedoelingen van herindeling is dat burgers beter bediend worden. Als dat herindelingeffect al bestaat, blijft het nadrukkelijk, volgens de uitkomsten van 'De Staat van de Gemeente' – in de ogen van veel burgers – verborgen.

Er werden verder ook geen verschillen aangetroffen tussen provincies. Een gemiddelde gemeente in Drenthe scoort dus gemiddeld gezien nagenoeg dezelfde cijfers als een gemeente in Zuid-Holland.

7 Enkele conclusies

De ontwikkeling in het lokaal bestuur in de periode 1958-2008 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 1958-2010 en berichtgeving in media over gemeenten. Op basis van al die informatie komen wij tot het beeld van een halve eeuw lokale overheid.

In 1958 is het lokaal bestuur nog *sober*, op *betrouwbaarheid van bestuur* gericht. De burgemeester stond duidelijk nog in aanzien. Gezag bestond toen nog. De gemeenteraden zijn gemiddeld genomen niet erg proactief maar ze volgen de colleges 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 toen 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 sterk 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 echter nog steeds niet.

Weer later, in 2010, is het hoogtepunt van planning al heel ver weg. Henk Vonhoff heeft veel 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(re) 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 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 van 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 2010 niet erg voorspelbaar meer (Van Gunsteren, 2006, 2011). 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 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 gaat 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 niet of nauwelijks 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.

Figuur 10: 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
Haalbaarheid van aanpak	++	+	+	0
Uitvoerbaarheid van beleid	0	+	++	++
Doelmatig bestuur	0	0	0	++
Bedrijfsmatigheid	0	0	+	+
Openbaarheid van bestuur	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/regierol	0	0	+	++

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

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

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 innovatief te zijn. Dat lukt hier en daar 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 ineens een adagium. Dat is andere kost dan *de betrouwbare overheid* uit 1958.

Literatuur

- Aardema, H. en A. Korsten, *De staat van de gemeente*, InAxis, Den Haag, 2005.
- Aardema, H., *Doorwerking van BBI*, BMC, Leusden, 2002.
- Aardema, H., Het directiemodel (1) en (2), in: *Overheidsmanagement*, jan. en febr. 2005.
- Aardema, H., W. Derksen, M. Herweijer en P. de Jong (red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde- Liber amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.
- Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos en M. van Dam, *De vallende wethouder*, Ministerie van BZK, Den Haag, 2011.
- Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2012.
- Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Abma, K. en A.F.A. Korsten, Normenkaders bij bestuurskrachtmetingen – Een beeld van de ideale gemeente?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 42-68.
- Algemene Rekenkamer, *Grotestedenbeleid*, TK, 2000-2001, 27650, nr. 1-2.
- Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, Den Haag, 2012.
- Anderson, R.J., *Tussen schakelen en switchen – Over de rol van de controller in gemeentelijke organisaties*, Rotterdam, 2006.
- Andersson Advies, *Deelonderzoek Cultuur, Dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.
- Arend, S.H. van der, P. Glasbergen en P.P.J. Driessen, *Partner in de regio – Ervaringen met interactieve planvorming en regionale samenwerking van Rijkswaterstaat directie Zuid-Holland*, Universiteit Utrecht, 2002.
- B & A Groep, *Handhaving en naleving bestemmingsplannen buitengebied in de provincie Zuid-Holland*, Den Haag, 1993.
- Baas, J.H. de, en M. Harink, Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening- Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek door provincies, in: *Bestuurskunde*, mei 2001, nr. 3, pp. 119-129.
- Bak, L., *Vademecum ruimtelijke planning*, Het Spectrum, Utrecht, 1983.
- Becker, F. e.a., *Vier jaar Balkenende*, WBS Jaarboek 2006, Mets & Schilt, Amsterdam, 2006.
- Becker, H.A., *Discontinue veranderingen*, Universiteit Utrecht, 1998.
- Beerepoot, R., Fraanje, R. en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*, Kluwer, Alphen, 2009.
- Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Culturen rond besturen – Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*, Den Haag, 23 maart 2006.
- Bekkers, H. en G.J. van 't Land, *EU-subsidies voor gemeenten – Succesfactoren in beeld*, serie Binnenlands Bestuur, Kluwer, Alphen, 2007.
- Bekkers, V.J.J.M., *Grenzeloze overheid*, Samsom, Alphen, 1998.

- Berenschot, *Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur*, Utrecht, nov. 2004.
- Berenschot, *Portretten van procesmanagement*, Utrecht, 2006.
- Berghuis, J. e.a., *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Berndsen, R., M. Fraanje, A.F.A. Korsten en M. Kort, Beoordeling van provinciale bestuurskracht, in: *Bestuurswetenschappen*, 2007, nr. 6, pp. 11-49.
- Berveling, J., *Het stempel op de besluitvorming*, Thesis, Amsterdam, 1994.
- Berveling, J., M. van Dam en G. Neelen, *De deugd in het midden – Over de sleutelpositie van de gemeentesecretaris*, Eburon, Delft, 1997.
- Beus, J. de, en J.A.A. van Doorn, *De interventiestaat*, Boom, Meppel, 1984.
- Beus, J. de, *Ruil zonder zuil*, SCP, Rijswijk, 1999.
- Bleker, H. en W. van den Bremen, *Macht in het binnenlands bestuur*, Kluwer, Deventer, 1983.
- Bleker, H., *(Na)goed overleg....*, Kluwer, Deventer,
- Blomberg, A.B. en F. Michiels, *Handhaven met effect*, Vuga, Den Haag, 1997.
- Blomberg, A.B., *Integrale handhaving van milieurecht*, Boom, Den Haag, 2000.
- Boessen, S., *The Politics of European Union Health Policy-Making*, Maastricht, 2008.
- Bogt, H.J. ter, Bronnen van controlinformatie voor politieke bestuurders, in: *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, jrg. 75, 2001a, nr. 12, pp. 525-538.
- Bogt, H.J. ter, De doelmatigheid van outputgerichte managementinformatie, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 16, 2002, nr. 2, pp. 114-144.
- Bogt, H.J. ter, en G. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 1, pp. 2-13.
- Bogt, H.J. ter, Gebruik van outputinformatie door gemeentebestuurders, in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 7/8, pp. 183-187.
- Bogt, H.J. ter, *Managementvernieuwing bij de overheid? Mooie woorden of echte daden?*, Groningen, 2005 (oratie).
- Bogt, H.J. ter, Politieke bestuurders, productbegrotingen en prestatiebeoordelingen bij gemeenten, in: *MAB*, jrg. 73, 1999, nr. 12, pp. 671-683.
- Boivard, T. & E. Löffler, Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking 'good local governance', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2002, nr. 1, pp. 9-24.
- Boogers, M. en A.F.A. Korsten, Een narrenfeest om niets? – De bekleemde stad en het regionale gat, in: Hendriks, F. en P. Tops (red.), *Stad in spagaat*, Van Gorcum, Assen, 2000, pp. 163-177.
- Boogers, M., *Decentralisatie als opgave*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2008.
- Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland*, Lemma, Utrecht, 2007.
- Boogers, M., P.W. Tops en A. Vries, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2005.

- Boskma, A.F., M. Herweijer en J.A. van Selm, *Veilig verkeer tussen Rijk en gemeente*, Kluwer, Deventer, 1990.
- Bouma, J.L. en G.J. van Helden, De teloorgang van een Gemeentelijke Kredietbank, in: *MAB*, juni 1993.
- Bours, A. en J.G. Lambooy (red.), *Stad en stadsgewest in de ruimtelijke orde*, Van Gorcum, Assen, 1970.
- Boutellier, H., Alles onder controle?, in: Christen-democratische verkenningen, *Misdaad en straf*, Boom, Amsterdam, winter 2007, pp.26-35.
- Bouwman, H., Vallende wethouders, in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 30, 9 jan. 2009, pp. 27-31.
- Bovens, M. e.a., *De verplaatsing van de politiek*, Wiardi Beckmann Stichting, Amsterdam, 1995.
- Bovens, M.A.P., G. Pikker en A. Harreman, *Op elkaar aangewezen – Een verkenning van kwetsbaarheden in de professionele verantwoordelijkheden van topambtenaren*, Universiteit Utrecht, 2004.
- Bressers, H. e.a., De evaluatie van Nederlandse milieuconvenanten, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 18, 2004, nr. 3, pp. 223- 242.
- Bressers, J.Th.A. en A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsevaluatie*, Samsom, Alphen, 1991.
- Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.J. Klok en A.F.A. Korsten (red.), *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, Van Gorcum, Assen, 1993.
- Brink, G. van den, *Schets van een beschavingsoffensief*, WRR, Den Haag, 2004.
- Brink, G. van den, *Van waarheid naar veiligheid – Twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, SUN, Nijmegen, 2006.
- Brouwers, J.J. en J. Goossens, *Stoere mannen, eerlijk werk – 100 Jaar afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch*, Den Bosch, 1999.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos en W. Veeneman (red.), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Lemma, Utrecht, 2004.
- Bruijn, J.A. de, en E. ten Heuvelhof, *Management in netwerken*, Lemma, 1999 (2^e druk).
- Bruijn, J.A. de, P.de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.), *Grote projecten – Besluitvorming en management*, Samsom, Alphen, 1996.
- Burgers, J. en G. Engbersen (red.), *Illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Boom, Amsterdam, 1999.
- Buuren, P.J.J. van, G. Jurgens en F. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Kluwer, Deventer, 2005.
- Cammen, H. van der, *De binnenkant van de planologie*, Coutinho, Bussum, 1979.
- Castenmiller, P. en M. van Dam, Wethouder van buiten is 'gewoon' geworden, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, pp. 14-15.
- Centraal Planbureau, Naar een effectieve grotestedenbeleid, Den Haag, jan. 2000.
- Chavannes, M., 'Transparantie' als zoethoudertje van dwalende marktsamenleving, in: *NRC*, 7 febr. 2009.

- Christen-Democratische Verkenningen, *Thorbeckse twisten*, Boom, Den Haag, 2007.
- Cliteur, P., *Tegen de decadentie*, De Arbeiderspers, Amsterdam, 2004.
- Coenen, F., R. van de Peppel en J. Woltjer, De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr. 4, pp. 313-332.
- College van B&W van Rotterdam, *We kunnen zoveel beter!- Inzet van het college voor discussie over het verbeteren van het Rotterdamse bestuursmodel*, Rotterdam, 27 jan. 2009.
- Commissie Positie wethouders en raadsleden (cie-Aarts), *Van werklust naar werklust – Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog)leuker te maken*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (cie-Bovens), *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG, Den Haag, 2006.
- Commissie-Geelhoed, *Op schaal gewogen*, IPO, Den Haag, 2002.
- Commissie-Montijn, *Grote steden, grote kansen*, Den Haag, jan. 1989.
- Cörvers, R.J.M., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling*, Shaker Maastricht, 2001 (diss.).
- Cörvers, R.J.M., P. Glasbergen en A.Korsten, Netwerksturing bij natuurontwikkeling, in: *Bestuurswetenschappen*, juni 2003, nr. 3, pp. 205-228.
- Cox, J., e.a., *En bracht de schare tot kalmte – Bespiegelingen over de gemeentesecretaris door de eeuwen heen*, Sdu, Den Haag, 1997.
- Crisisberaad in Vlissingen, Provinciale Zeeuwse Courant, 4 juli 2007.
- Dam, M. van, e.a., Bestuur met velen – Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, in: *Bestuurskunde*, mei 2001, nr. 3, pp. 94-100.
- Denters, S.A.H. e.a., *Kwaliteit van gemeenten*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Denters, S.A.H. en P.A. Geurts (red.), *Lokale democratie in Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Denters, S.A.H., Greep op het grotestedenbeleid: observaties en stellingen, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 54, 2000, nr. 4, pp. 277-287.
- Denters, S.A.H., H.M. de Jong, en O. van Heffen, Grotestedenbeleid: rijk en gemeenten, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8m, 1999, pp. 96-105.
- Denters, S.A.H., Het succes van falend beleid- Het politiek-bestuurlijk succes van gemeentelijk herindelingsbeleid, in: *Bestuurswetenschappen*, 1996, nr. 6, pp. 439-455.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen en H. de Jong, Grotestedenbeleid: proeftuin of procustusbed? Gemeentelijk jeugd- en veiligheidsbeleid, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, pp. 106-115.
- Denters, S.A.H., Prestatiesturing: pronkstuk of probleem? Prestatiesturing in de theorie en praktijk van het Nederlandse grotestedenbeleid, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 15, 2001, nr.4, pp.356-372.
- Derksen, W. Drift, J.A. van der, Giebels, R. en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten*, Leiden, 1987.

- Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989.
- Derksen, W. en L. Schaap, *Lokaal bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2010.
- Derksen, W., *De bereikbare overheid*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Dijkstra, G., B. Steunenbergh, en W. Voermans, De invloed van Europa laat zich lastig tellen, in: *Staatscourant*, 27 okt. 2004, p. 6.
- Dirven, J., I. Snellen e.a. (red.), *Stuur of overstuur*, Elsevier, Den Haag, 1998.
- Dölle, A.H.M., *Mandaat en delegatie*, W.Tjeenk Willink, Zwolle, 2000.
- Doo, L. Th. van, en J.M. van de Laar, Schakelen naar sterkere sturing, in: *Overheidsmanagement*, nov. 2007, nr. 11, pp. 22-26.
- Doorduyn, W.A. e.a., *Rotterdam vergelijkenderwijs – Benchmarks voor verbetering van de bedrijfsvoering*, Rotterdam, 2000.
- Driessen, P. en P. Leroy (red.), *Milieubeleid – Analyse en perspectief*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2007.
- Driessen, P.P.J. e.a., *Vernieuwing van het landelijk gebied*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, Den Haag, 2000.
- Driessen, P.P.J., F. Michiels en E. Molenaar (red.), *Duurzaam ruimtegebruik*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Dubbeldam, M. en W. Goedmakers, *Integraal management: instrument van verandering*, Van Gorcum, Assen, 2003.
- Dutt, A.K. & F.J. Costa (eds.), *Public planning in the Netherlands*, Oxford University Press, Oxford, 1985.
- Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (red.), *Meeting point Nederland – Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, Boom, Amsterdam, 2001.
- Eeten, M. van, De waarheid en autoriteit van beleidsficties rond het Groene Hart, in: Abma, T. en R.J. in 't Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Boom, Meppel, 2001, pp.375-382.
- Elk, K. van, *Provinciale planning*, Centrum voor Lokaal Bestuur, Amsterdam, 1988.
- Ellwein, Th. & J.J. Hesse, *Der überforderte Staat*, Nomos, Baden-Baden, 1994.
- Elzinga, D.J. e.a., *Bestuur in verandering*, W.Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Elzinga, D.J. e.a., *Het lokale referendum*, Groningen, 1996.
- Engbersen, G., J. van der Leun e.a., *Inbedding en uitsluiting van illegale vreemdelingen*, Boom, Amsterdam, 1999.
- Engbersen, G. en R. Gabriëls (red.), *Sferen van integratie – Naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*, Boom, Amsterdam, 1995.
- Engbersen, G., Meng die wijk maar met mate, in: *NRC*, 7 febr. 2009.
- Engels, J.W.M., De gemeentesecretaris, in: *VNG Magazine*, 22 februari 2008, p. 13.
- Eversdijk, A. en J. Schutgens (red.), *Openbaar bestuur op expeditie – Verkenningen van bestuurlijke vernieuwingspogingen. Liber amicorum aangeboden aan prof.dr. A. Korsten*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.

- Faludi, A. en A. van der Valk, *Rule and Order – Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer, Dordrecht, 1994.
- Fijnaut, C. en B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Tilburg-Gent, juni 2008.
- Fleurke, F., *Brief van de gemeenten aan het Rijk*, VNG, Den Haag, 2004.
- Franssen, H.M., R.J.M. Bouwman, M. Herweijer en W.A.L. Reijlink, *Het onvermijdelijke debacle van de Groninger Kredietbank*, Gemeente Groningen, 1992.
- Frissen, P. en J. van Westerlaak, *Organisatiecultuur*, Academic Service, Schoonhoven, 1990.
- Frouws, J., *Mest en macht*, Wageningen, 1993.
- Fung, A. & E.O. Wright, *Deepening Democracy- Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso London, New York, 2003.
- Fung, A., *Empowered Participation -Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, New York, 2004.
- Galle, M., Vijftientig jaar realisering van ruimtelijk beleid, in: *Ruimtelijke Verkenningen 1990*, Den Haag, 1990, pp. 12-52.
- Garssen, M.J., Meer grijs en meer kleur; Nederlandse bevolking groeit langzaam, maar verandert snel, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 32, 2006, nr. 3, pp. 9-23.
- Gastelaars, M. e.a., *Tussen arena en netwerk – Leefbaarheid en draagvlak bij lokale opvang van asielzoekers*, Uitgeverij SWP, Amsterdam, 2002.
- Geelhoed, A., *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983.
- Gemeente Zwolle, *Hoofdpijnen van een besturings- en managementconcept voor de gemeente Zwolle*, dec. 1992.
- Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam, *Noord/Zuidlijn Vijzelgracht, deel 2 Verzakkingen van wevershuizen op 10 sept. 2008*, maart 2009.
- Gerritsen, E. en J. de Lange, *De slimme gemeente*, Elsevier, Den Haag, 2007.
- Gijsbers, M., T. van der Meer en J. Dagevos, Ken de buurt geen overdreven belang toe, investeer in bewoners, in: *De Volkskrant*, Het Betoog, 21 febr. 2009, p. 5.
- Gilsing, R., *Bestuur aan banden - Lokaal jeugdbeleid in de greep van het nationaal beleid*, SCP, Den Haag, 2005.
- Glasbergen, P. en J. Simonis, *Verstedelijkingsbeleid in Nederland*, Utrecht, 1977.
- Goverde, H. en M. Nooijen, Bestuursstijl van succesvolle wethouders, in: *Openbaar Bestuur*, 1999, nr. 9, pp. 2-8.
- Graaf, H. van de, en R. Hoppe, *Beleid en politiek*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1989.
- Graaf, L. de, *Gedragen beleid – Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Eburon, Delft, 2007.
- Grinten, T. van der, en J. Kasdorp, *25 Jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondernemerschap*, SCP, Rijswijk, 1999.
- Grit, K., *Economisering als problem: een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*, Groningen, 2000.

- Grumbkow, G. van, *Ten Boer, Verrassend in beweging*, InAxis, Den Haag, 2006.
- Gunsteren, H. van, *Culturen van besturen*, Boom, Meppel, 1994.
- Gunsteren, H. van, De gevaren van de veiligheidsstaat, in: *De Volkskrant*, 13 nov. 2004.
- Gunsteren, H. van, en E. van Ruyven (red.), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Leiden, 1995.
- Gunsteren, H. van, *Bouwen op burgers*, Van Gennep, Amsterdam, 2008.
- Gunsteren, H. van, *Vertrouwen in democratie*, Van Gennep, Amsterdam, 2006.
- Gunsteren, H. van, *Zeker weten – Omgaan met verrassingen, falen, onwetendheid*, Van Gennep, Amsterdam, 2011.
- Haan-Kamminga, A., Decentralisatie jeugdzorg: hoe kunnen gemeenten sturen op aanbieders van zorg?, in: Marseille, A.T. en H.B. Winter (red.), *In wetenschap voor de praktijk- Liber amicorum Michiel Herweijer*, Wolf Publ. , Nijmegen, 2012, pp. 69-79.
- Haersma Buma, S., J. Prij en J. Wilzing, Veiligheidsbeleid: hoe nu verder?, in: Christen-democratische verkenningen, *Misdaad en straf*, Boom, Amsterdam, winter 2007, pp.14-23.
- Hagelstein, G.H. e.a., *Functioneel bestuur*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Hajema, L., *De glazenwassers van het bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2001.
- Hajer, M., Infrastructuur als discursieve politiek: de ‘Transeuropese Netwerken’ nader beschouwd, in: Abma, T. en R.J. in ‘t Veld (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Bom, Meppel, 2001, pp. 382-393.
- Ham, H. van, en J. Koppenjan (red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur – Wenkend of wijkend perspectief?*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Harberden, P. (red.), *Lokale welzijnsplanning*, Vuga, Den Haag, 1980.
- Hart, P. ‘t, e.a., *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Boom, Assen, 2002.
- Hart, P. ‘t, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1991.
- Hartog, J., *Moedig voorwaarts! Maar waarheen? – Bespiegelingen over een kwart eeuw welvaart*, SCP, Rijswijk, 1999.
- Haselbekke, A.G.J., Doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk beleid, in: Korsten, A. en P. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998, hst. 38.
- Have, S. ten, e.a., *Organisatiebesturing: koers uitzetten en koers houden*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Heffen, O. van, en A. Kerkhoff, *Beleidsvoering in de algemene gezondheidszorg*, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Helden, G. van, *BBI in de praktijk*, Groningen, 1999.
- Helden, G.J. van en E. Jansen, New public management bij gemeenten, in: *Overheidsmanagement*, jrg. 15, 2002, nr. 3, pp. 64-68.

- Helden, G.J. van, *BBI in de praktijk – Een vergelijkend onderzoek naar de planning en control bij acht middelgrote gemeenten*, Shaker Publ., Maastricht, 1998.
- Helden, G.J. van, Contractmanagement bij lagere overheden, in: *MAB*, mei 1992, pp. 204-215.
- Helden, G.J. van, en E. Jansen, Prestatiemeting bij gemeenten: pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip, in: *Overheidsmanagement*, 1996, nr. 1, pp. 2-9.
- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: *Beleidsanalyse*, 1991, nr. 4, pp. 5-13.
- Hendriks, F., Beweging brengen in bewonersparticipatie – Lessen uit de Schilderswijk, in: *Bestuurskunde*, jrg. 13, dec. 2004, nr. 8, pp. 366-376.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M., *Openbare-orderrecht*, Kluwer, Deventer, 2004.
- Herweijer, M., Effecten van zelfbeheer: het debacle van de Groninger Kredietbank, in: *Beleidswetenschap*, 1992, nr. 3, pp. 228-249.
- Herweijer, M. en M.J. Fraanje, Beslissen over herindeling en risico's van 'groupthink', in: *Bestuurswetenschappen*, 2009, nr. 5, pp. 29-54.
- Herweijer, M. en R. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht – Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Deventer, 2011.
- Hessel, B. en K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1997.
- Heuvelhof, E. ten, K. Koolstra en H. Stout (red.), *Capaciteitsmanagement*, Lemma, Utrecht, 2001.
- Hiemstra, J. en J. Boelens, Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten, in: *Openbaar Bestuur*, 2002, nr. 1.
- Hiemstra, J., *Het besturen van grote gemeenten*, Samsom, Alphen, 1999.
- Hiemstra, J., *Presterende gemeenten*, Kluwer, Deventer, 2003.
- Hiemstra, Y., T. Overmans en J. Hiemstra, Verrommeling programmamanagement vraagt om ingrijpen topmanagement en bestuur, in: *Bank & Gemeente*, sept. 2007, pp. 13-16.
- Hoetjes, B.J.S., *De kreukbare overheid – Essays over integriteit in Nederland*, Lemma, 2000.
- Hof, J. van den, *PPS in de polder – De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*, NGS, Utrecht, 2006 (diss).
- Hointink, J.E. en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met beleid*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- Hood, C., *The limits of administration*, John Wiley, Londen, 1976.
- Hood, Chr., *The art of the state*, Oxford UP, Oxford, 2000.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen, 1978.
- Horst, M. van der, *Bestuurlijke spaghetti*, Lenthe Publ., Schagen, 2006.
- Hortulanus, R.P. e.a., *Domeinen van welzijnsbeleid*, Vuga, Den Haag, 1992.
- Hubert, L. en A.F.A. Korsten (red.), *Besturen op niveau – Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, Vuga, Den Haag, 1990.

- Huberts, L.W. en A.F.A. Korsten (red.), *Bestuur in grootstedelijke gebieden ter discussie*, Vuga, Den Haag, 1990.
- Huffen, J.A.M. en J.Koppenjan, Is dit een passend instrument?, in: *Bestuurskunde*, dec. 2004, nr. 8, pp. 347-358.
- Huijgevoort, J.A. van, *Het tij van de maatschappij en de gevolgen voor het overheidsfunctioneren*, Elsevier, Den Haag, 2000 (2^e druk).
- Huisman, S.E. en E. Siegerist, *Burger en overheid – Een analyse van wat de Nederlandse burger vindt van de overheid*, Samsom, Alphen, 1974.
- Hulst, M. van, *Town Hall Tales – Culture as storytelling in local government*, Eburon, Delft, 2008.
- Intégis, *Rapportage voor College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Vlissingen inzake feiten en omstandigheden project Dokkershaven*, 7 febr. 2008.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (cie-d'Hondt), *Vertrouwen en verantwoordten – Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, VNG, Den Haag, 2008.
- Jacobs, T. en T. Jacobs, De vernieuwing van de organisatie in de gemeente Delft- Een kwart eeuw op zoek naar modernisering van het overheidsmanagement, in: *M&O*, mei/juni 2001, nr. 3, pp. 59-79.
- Janssen, J.I.H. en A.F.A. Korsten (red.), *Gemeenteraden kiezen*, Eburon, Delft, 1995.
- John, P., *Local Governance in Europe*, Sage, Londen, 2001.
- Jong, L. de, *Bestuur en publiek*, Samsom, Alphen, 1974.
- Jong, P. de, A. Korsten, A. Modderkolk en I. Pröpper (red.), *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag, 1995.
- Jong, P.O. de, en M. Herweijer, *Alle regels tellen – De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, WODC, Den Haag, 2004.
- Judge, D. e.a. (eds.), *Theories of Urban Politics*, Sage, Londen, 1995.
- Jurgens, G.T.J.M., *Bestuurlijk gedogen*, W. Tjeenk Willink, Zwolle, 1996.
- Kam, C. de, en J. de Haan (red.), *Terugtrekkende overheid*, Academic Service, Schoonhoven, 1991.
- Kampermann, A. en A.F.A. Korsten, *Competentiemanagement – Medicijn zonder recept?*, WEKA, Amsterdam, 2007.
- Kampermann, A., A.F.A. Korsten en J. Schutgens, *Gemeenschappen zonder apenstaart- Beschouwing over kenniswerkgemeenschappen*, Beljon + Westerterp/Capra, 2007.
- Kampermann, A.W.T. en A.F.A. Korsten, *Competentiemanagement – Medicijn zonder recept?*, Weka, Amsterdam, 2007.
- Keen, L. & R. Scase, *Local Government Management*, Open University Press, Buckingham, 1998.
- Kemenade, J.A. van, *Behoorlijk bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2001.

- Kennedy, J., *De deugden van een gidsland*, Bert Bakker, Amsterdam, 2005.
- Kerkhoff, J. van, H. Grootelaar en R. Wielenga, *Sturen, besturen en gestuurd worden*, Twynstra Gudde, Amersfoort, april 1999.
- Kerley, R., *Managing in Local Government*, MacMillan, Londen, 1994.
- Kerstens, J., M. Toutenhoofd en W. Stol, *Wie niet weg is, is gezien – Gevalstudie over een proef met cameratoezicht in de Leeuwarder binnenstad*, Boom, Amsterdam, 2008.
- Kesteren, J. van, en A.F.A. Korsten, Welzijnsbeleid: oefening in functionele complementariteit?, in: Godfroj, A.J.A. en N.J.M.Nelissen (red.), *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*, Coutinho, Bussum, 1993, pp. 439-472.
- Kickert, W.J.M., H. Aquina en A.F.A. Korsten, *Planning binnen perken*, Kerckebosch, Zeist, 1985.
- Klaassen, A.W., *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, Vuga/Samsom, Den Haag, 1994 (4^e druk).
- Klaassen, L.H., *Deelonderzoek RO/EZ: informatievoorziening gemeenteraad/verhouding tussen college en raad*, Groningen, 14 dec. 2007.
- Knaap, P. van der, en A. Schilder (red.), *Resultaatgericht sturen en evalueren*, Sdu, Den Haag, 2004.
- Kool, D. de, *Monitoring in beeld*, EUR, Rotterdam, 2007.
- Koomen, G.C., Financiële decentralisatie in Amsterdam, in: *Bestuur*, dec. 1990, nr. 11, pp. 299-306.
- Koppenjan, J., M. Kars en H. van der Voort, Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 34, 2007, nr. 4, pp. 210-226.
- Korsten, A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A. en H. Potman, Milieu: een kopzorg voor de overheid, in: Nelissen, N.J.M., J. Geurts en H. de Wit (red.), *Het verkennen van beleidsproblemen*, Kerckebosch, Zeist, 1986, pp. 61-89.
- Korsten, A. en J. Kropman, *Participatie en politiek*, ITS, Nijmegen, 1977.
- Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2007.
- Korsten, A., De wind ging liggen – Dualisering in gemeentebestuur in de periode maart 2002-juni 2008, met bijzondere aandacht voor de betrekkingen in gemeenten tussen college, raad, presidium en bevolking, in: Ministerie van BZK, *Congresuitgave Staat van de dualisering*, Min. Van BZK, Den Haag, pp. 43-59.
- Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010.
- Korsten, A., Grootstedelijk bestuur; de geschiedenis als uitdaging voor de toekomst, in: *Eurostad*, 1989, nr. 14, pp. 11-17.
- Korsten, A., *Lokaal bestuur in verandering- Vijf decennia belicht*, Open Universiteit, Heerlen, 2009.

- Korsten, A.F.A. e.a, *Samen en toch apart – Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing*, Heerlen, 2002/2003.
- Korsten, A.F.A. en H. Aardema, *De vallende burgemeester*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A. en J. Kropman, *Participatie en politiek*, ITS, Nijmegen, 1977.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, De blijvende sleutelpositie van de gemeentesecretaris, in: *De secretaris en de gekozen burgemeester*, VGS, juni 2004.
- Korsten, A.F.A. en J.H.W. Notten, *Van rambo naar mambo - Dualisering van Heerlen of naar meer samenspel vanuit een eigen rol*, Heerlen, 25 april 2005.
- Korsten, A.F.A. en J.P.A. Pouwels, *Bezwaarschriften en provinciaal ruimtelijk beleid*, ITS, Nijmegen, 1979.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.G.A.M. Knoers, *Inpraak in het ruimtelijk beleid: analyse van inspraakresultaten*, in: *Beleid en Maatschappij*, febr. 1978, pp. 66-76.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A. en W. Derksen (red.), *Uitvoering van overheidsbeleid*, Stenfert Kroese, Leiden, 1986.
- Korsten, A.F.A., B. Becker en T. van Kraaij (red.), *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.
- Korsten, A.F.A., C.A.T. Schalken en P.W. Tops, De wethouder, politieke kleur en gemeentelijk beleid, in: Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994, pp. 55-75.
- Korsten, A.F.A., De lokale formateur bij bestuurlijke coalitievorming, in: W. Derksen (red.), *Politiek voor bestuurders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1998.
- Korsten, A.F.A., Een impopulaire beslissing – De kracht van de brede maatschappelijke discussie, in: *Bestuur*, jrg. 4, maart 1985, nr. 3, pp. 8-12.
- Korsten, A.F.A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon & Westerterp, 2005.
- Korsten, A.F.A., H. Aardema en A.P. Resoort, Gebroken ketens van macht – Gedwongen vertrek van burgemeesters vanaf begin 2000, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 6, pp. 9-42.
- Korsten, A.F.A., H. Spoormans e.a. (red.), *De benoemde of gekozen burgemeester*, Van Gorcum, Assen, 1992.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.
- Korsten, A.F.A., *In politiek vaarwater – Dilemma's uit de praktijk van raadsgriffiers*, Heerlen, jan. 2009.

- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten – Meten, vergelijken en beoordelen*, Eburon, Delft, 2007.
- Korsten, A.F.A., L. Schaepkens en L. Sonnenschein, *Shared services*, InAxis, Den Haag, 2004.
- Korsten, A.F.A., P. de Jong en C.J.M. Breed, *Regeren met programma's, BOOM/Lemma*, Den Haag, 2010.
- Korsten, A.F.A., *Regeling en ontregeling in de lokale democratie*, Vuga, Den Haag, 1981.
- Korsten, A.F.A., Spookrijders in inspraakland – Effecten van inspraakverordeningen, in: *Bestuur*, jrg. 1, nov. 1982, nr. 10, pp. 27-31.
- Korsten, A.F.A., W. Kuiper en F. Tonnaer (red.), *Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen*, Kerckebosch, Zeist, 1991.
- Korsten, A.F.A., *Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert*, Warnsveld, 1 sept. 2003.
- Korthals Altes, W.K., In de traditie van consensus – Plaats van de Vijfde Nota in de nationale ruimtelijke planning, in: *Bestuurskunde*, mei 2001, nr. 3, pp. 100-110.
- Kräwinkel, M., *Nieuw voegwerk voor de wijk – Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*, Shaker, Maastricht, 1977.
- Kreukels, A., *Planning en planningproces*, Vuga, Den Haag, 1980.
- Krigt, Th. van der, Organisatieverandering in gemeenten, in: *M&O*, 1986, nr. 5, pp. 454-469.
- Kroonenburg, J. van, J.Pouwels, A.F.A. Korsten, J. Kropman, D. van Houten, A. Kreukels e.a., *Provinciale beleidsplanning*, ITS/Universiteit van Utrecht, 1981.
- Kruis, A. van der, en J.Pouwels, *Streekplanning in de jaren tachtig*, ITS, Nijmegen, 1987.
- Kuhry, B. en V. Veldheer, *Maten van gemeenten 2004*, SCP, Den Haag, 2004.
- Laan, F. van der, e.a., *Wondermiddelen zijn niet voorhanden: Grotestedenbeleid 1995-1997*, Eburon, Delft, 1998.
- Laar, S. van de, *Samen sterker- Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*, Eburon, Delft, 2010.
- Lans, J. van der, *Ontregelen – De herovering van de werkvloer*, Augustus, Amsterdam, 2008.
- Lasthuizen, K., M. van Voorst en L. Huberts, Integriteit in de praktijk van het openbaar bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 19, 2009, nr. 1, pp. 2-6.
- Latten, J. en L. Verschuren, Nederland in 2035: angstiger, meer verschil en meer afzondering?, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 32, 2006, nr. 3, pp. 23-42.
- Leemans, A.F., *De eenheid van het bestuur der grote stad*, Vuga, Den Haag, 1967.
- Leeuw, A. de, *De wet van de bestuurlijke drukte*, Van Gorcum, Assen, 1984.
- Leeuw, F.L., *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Universiteit Maastricht, 2008 (oratie).
- Lehner, F., *Grenzen des Regierens*, Athenäum, Königstein, 1979.

- Lensink, E. en T.J.M. Spit, *Evaluatie ABC-lokatiebeleid – Beoordeling van de formele en materiële doorwerking in de stadsgewesten van het ABC-lokatiebeleid*, Den Haag, 1994.
- Leune, H., *Onderwijs in beweging*, SCP, Rijswijk, 1999.
- Lingbeek, O., *De macht van de metafoor*, Amsterdam, 1998.
- Maarse, H., *Markthervorming in de zorg*, Maastricht University, 2011.
- Martens, K., *Debatteren over mobiliteit*, Nijmegen, 2000 (diss.)
- Mentzel, M., *Bijlmermeer als grensverleggend ideaal*, Delftse Universitaire Pers, Delft, 1989.
- Michiels, F.C.M.A., *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Kluwer, Deventer, 2006.
- Michiels, F.C.M.A., *Houdbaar handhavingsrecht*, Universiteit van Tilburg, 2006 (oratie).
- Middel, B. en N. Schraevesande, *Een stoet van verliezers- Rapport over ‘de kwestie - Darp’*, Havelte, 22 aug. 2007.
- Ministerie van BZK, *Bestuur en stedelijke gebieden. Bestuur op niveau*, Den Haag, 1990.
- Ministerie van BZK, *Bestuur op niveau: deel 2. Bestuur en stedelijke gebieden*, Den Haag, 1991.
- Ministerie van BZK, *Bestuur op niveau: deel 3. Vernieuwing bestuurlijke organisatie*, Den Haag, 1993.
- Ministerie van BZK, *Het zakgeld van de gemeenten: 60 jaar Gemeentefonds*, Den Haag, 1989.
- Ministerie van BZK, *Interbestuurlijke betrekkingen - Kabinetsstandpunt*, Den Haag, 2001.
- Ministerie van BZK, IPO en VNG, *Code interbestuurlijke verhoudingen*, 2005.
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke Ordening Extra*, TK 1990-1991, 21879, nrs. 1-2, Den Haag, 1990.
- Ministerie van VROM, *Vierde Nota over de ruimtelijke Ordening*, TK 1987-1988, 20490, nrs. 1-2, Den Haag, 1988.
- Morgan, D.R. & S.S. Watson, Policy leadership in council manager cities: comparing mayor and manager, in: *Public Administration Review*, vol. 52, sept/oct. 1992, nr. 5, pp. 438-446.
- Morgan, G., *Images of Organization*, Sage, Beverly Hills, 1986.
- Needham, B. (red.), *Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding*, Van Gorcum, Assen, 1982.
- Needham, B. e.a., *Verstedelijking, analyse – Evaluatie van het VINEX-verstedelijkingsbeleid*, Den Haag, 1994.
- Nijman, J.E., Internationalisering van de stad, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 19, jan. 2009, nr. 1, pp. 13-18.
- Noordegraaf, M. en C. Grit, Vragen over vraagsturing. De onvermijdelijke maar onmogelijke zoektocht naar gemoderniseerd bestuur, in: *Beleidswetenschap*, jrg. 18, 2004, nr. 3, pp. 201-223.

- Noordegraaf, M. en J. Vermeulen, Bestuurscultuur als kracht – Lokale tradities, stijlen en gebruiken als bronnen van bestuurskracht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 17, 2007, nr. 2, pp. 46-57.
- Noordegraaf, M., *Management in het publieke domein*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2004.
- Nozeman, E.F., Groeikernen- en groeistedenbeleid, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1987, pp. 49-55.
- Oosterwijk, T., *De gemeentesecretaris*, Van Gorcum, Assen, 1955.
- Ostaaijen, J. van, Evolutie van een revolutie? Rotterdam 2002-2008, in: *Bestuurskunde*, 2008, nr. 3, pp. 6-13.
- Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.
- Ouwerkerk, B., *Het laatste model – Reorganisaties bij de gemeente Breda*, Breda, 1993.
- Overkleef-Verburg, G., Toezicht en handhaving in het lokale veiligheidsbeleid: bestaande en nieuwe bevoegdheden en wat er nog gaat komen, in: Rogier, L.J.J. en H. de Doelder (red.), *Toezicht*, Boom, Den Haag, 2006, pp. 77-115..
- Overkleef-Verburg, M., Daadkracht en bezinning: veiligheid, bestuurlijke aanpak en samenwerkingsverbanden, in: Christen-democratische verkenningen, *Misdaad en straf*, Boom, Amsterdam, winter 2007, pp. 44-58.
- Pauka, T. en R. Zunderdorp, *De banaan wordt bespreekbaar - Cultuurverandering in ambtelijk en politiek Groningen*, Nijgh & Van Ditmar, Amsterdam, 1988.
- Peijte, M., R. During e.a., Ruimte voor speculatie en calculatie door gemeenten – De Vijfde Nota ruimtelijke Ordening, in: *Bestuurskunde*, mei 2001, nr. 3, pp. 110-119.
- Peters, B., *Burgerparticipatie in de lokale politiek*, ProDemos, Amsterdam, 2012.
- Peters, D., *Sturen met ruimtelijke structuren – De meerwaarde van een gemeentelijk projectprocedure in de WRO*, Schoordijk Instituut, W. Tjeenk Willink, Deventer, 1999.
- Peters, K., *Het opgeblazen bestuur – Een kritische kijk op de provincie*, Boom, Amsterdam, 2007.
- Pleij, H., *De herontdekking van Nederland*, Prometheus, Amsterdam, 2003.
- Pollemans, G. en A. Stapelkamp, *Beleidssterreinen van de lagere overheden*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Postma, J.K.T., *Deelonderzoek Sturing en beheersing, dienst RO/EZ*, Gemeente Groningen, 4 dec. 2007.
- Praag, C., van, en W. Uitterhoeve, *Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland*, SUN/SCP, Nijmegen, 1999.
- Pröpper, I. en D. Steenbeek, *De aanpak van interactief beleid*, Coutinho, Bussum, 1999.
- Puts, H., *Planning en control met beleidskaders*, Sdu, Den Haag, 2004.

- Putts, J.H.L., *Asielzoekers tussen Rijk en gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- Putters, K. e.a., *De zorg van het lokaal bestuur*, Van Gorcum, Assen, 2007.
- Putters, K., *Geboeid ondernemen – Een studie naar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg*, Van Gorcum, Assen, 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Benoemingen in het openbaar bestuur*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur, *De kunst van het overlaten – Maatwerk in decentralisatie*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Helder als glas – Pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag, 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Legio voor de regio*, Den Haag, 2003.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Op het toneel en achter de coulissen – De regiefunctie van gemeenten*, Den Haag, 1999.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Presteren door leren*, Den Haag, 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Primaat in de polder*, Den Haag, 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Verschil moet er zijn*, Den Haag, 2006.
- Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen, *Tien jaar financiële verhoudingen*, Den Haag, okt. 2007.
- Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag, 2005.
- Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen, *Steden zonder muren – Toekomst van het grotestedenbeleid*, Den Haag, 2001.
- Raad voor het openbaar bestuur/ Raad voor de financiële verhoudingen, *Stilstaan bij regionaal verkeer en vervoer*, Den Haag, 2000.
- Raadschelders, J.C.N., *Lokale bestuursgeschiedenis*, Walburg Pers, Zutphen, 1992.
- Raaij, W.J.M. van, en M. Wolters, *Ambtelijke reorganisatie*, Samsom, Alphen, 1987.
- RARO- CPI, *10 Jaar pkb-inspraak*, Den Haag, 1983.
- Renou, P.M. en A.H.A. Lutters, *De verander(en)de gemeentesecretaris*, Vereniging van Gemeentesecretarissen, Ooststellingwerf/Maastricht, 1993.
- Reussing, G.H., *Politiek-ambtelijk betrekkingen en het beginsel van machtenscheiding*, Twente University Press, Enschede, 1996.
- Reussing, R., Gemeentelijke herindeling: een rode draad door het werk van Michiel Herweijer, in: Marseille, A.T. en H.B. Winter (red.), *In wetenschap voor de praktijk- Liber amicorum Michiel Herweijer*, Wolf Publ., Nijmegen, 2012, pp. 57-69.
- Reverda, N., *Over krimp – Een sociologisch perspectief op bevolkingsdaling*, Neimed, Maastricht, 2011.
- Ridder, J. de en D. Schut, *De WRO in de steigers*, Kluwer, Deventer, 1995.
- Ridder, J. de, 1976-1996: Ruimtelijk beleid tussen continuïteit en verandering, in: *Openbaar Bestuur*, 1996, nr. 6/7, pp. 11-15.

- Ridder, J. de, P.L. Polhuis en L.W.J.C. Huberts (red.), *Eigenzinnig bestuur- Liber amicorum Fred Fleurke*, Wolf Publ., Nijmegen, 2009.
- Roo, G. de, en M. Schwartz (red.), *Omgevingsplanning, een innovatief proces*, Sdu, Den Haag, 2001.
- Rooij, R. de, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie*, Kluwer, Deventer, 2003 (diss. Leiden).
- Roost, M. van, en M. van Twist, *De verstopte staat – Capaciteitsmanagement bij publieke voorzieningen*, Eburon, Delft, 2004.
- Rosenboom, Th., *Denkend aan Holland*, Querido, Amsterdam, 2005.
- Ruardi, J. e.a., *Portret van de Utrechtse wijk Oog in Al*, ongedateerd.
- Ruimtelijk Planbureau, *De staat van de ruimte 2007 – Nederland zien veranderen*, Den Haag, 2007.
- Ruimtelijk Planbureau, *Scene – Een kwartet ruimtelijke scenario's voor Nederland*, Den Haag, 2003.
- Ruimtelijk Planbureau, *Woningproductie ten tijde van VINEX – Een verkenning*, Den Haag, 2006.
- Ruiter, D. (red.), *Verticaal machtsevenwicht in het openbaar bestuur*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1982.
- Saris, W.E. e.a. (red.), *Het eerste Amsterdamse referendum*, Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam, 1992.
- Schaap, L., Schaaldenken is 'schraal' denken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 20, 2011, nr. 4, pp. 47-56.
- Schneider, M., P. Teske with M. Mintrom, *Public Entrepreneurs - Agents for Change in American Government*, Princeton UP, New Jersey, 1995.
- Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2011.
- Schön, D.A. & M.Rein, *Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York, 1994.
- Schoot, T. van der, *De gemeenteraad en de (nieuwe) WRO*, Berghauser Pont Publ., Amsterdam, 2008.
- Schotman, W.L.M., e.a., *Verzelfstandiging op lokaal niveau*, Samsom, Alphen, 2000.
- Schoute, J.F.Th., L. van den Berg e.a. (red.), *Waarheen met het landelijk gebied?*, Samsom, Alphen, 1995.
- Schouten, R. e.a., *Zaankanteling*, Elsevier Overheid, Den Haag, 2002.
- Schouw, A.G., *Bestuursstijlen van wethouders*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1995.
- Schouw, G. en P. Tops, *Stijlen van besturen*, Atlas, Amsterdam, 1998.
- Schreuder-Vlasblom, M., *De Algemene wet bestuursrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1996.
- Schrijvers, E.K., P.L. Meurs en G. de Vries (red.), *Leren van de praktijk*, WRR, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.
- SCP, *De sociale staat van Nederland 2007*, Den Haag, 2007.
- SCP, *Gemeente, burger, klant*, Rijswijk, 1987.
- Self, P., *Government by the Market?*, MacMillan, Londen, 1993.

- Smit, O., *Participatie in bestuurlijke besluitvorming – Verslag van een onderzoek naar het contact tussen overheidsorganisaties en individuele burgers*, Samsom, Alphen, 1974.
- Snellen, I. (ed.), *Limits of Government*, Kobra, Amsterdam, 1985.
- Snellen, I.Th.M., *Plan matig planmatig*, Samsom, Alphen, 1984 (oratie).
- Spit, T., *Strangled in structures – An institutional analysis of innovative policy by Dutch Municipalities*, Utrecht, 1993.
- Spoormans, H., E. Reichenbach en A.F.A. Korsten (red.), *Grenzen over – Aspecten van grensoverschrijdende samenwerking*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998.
- Sravea, J & Associates, *Facilitative Leadership in Local Government – Lessons from Successful Mayors and Chairpersons*, Jossey-Bass, San Francisco, 1994.
- Steigenda, W., *Structuuranalyse en ontwikkelingsmogelijkheden van Baarn*, Amsterdam, 1968.
- Steketeer, E., *Ketenregie*, Reed Business, Den Haag, 2007.
- Stoker, G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, MacMillan Press, Houndmills, 1999.
- Stoker, G., Regime theory and urban politics, in: Judge, D., G. Stoker & H. Wollman (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, Londen, 1995.
- Stol, W., J. Rijpma e.a. (red.), *Basisboek integrale veiligheid*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2006.
- Stone, C., *Regime politics – Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence University Press, Kansas, 1989.
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy, Beleidsnetwerken: een kritische beschouwing, in: *Beleidswetenschap*, 1995, nr. 2, pp. 128-145.
- Teisman, G.R., Sturen met strategisch beleid – Sturingsopvattingen in ruimtelijk beleid, resultaten en lessen, in: *Bestuurskunde*, mei 2001, nr. 3, pp.129-139.
- Termeer, K., *Vitale verschillen*, Wageningen, 2006 (oratie).
- Thewissen, P. en H. Klootwijk, *Bestuurlijke vernieuwing – Naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*, Amsterdam, 1992.
- Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, EUR, Rotterdam, 2001.
- Thomassen, J., K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998*, Sdu, Den Haag, 2000.
- Tijdelijke commissie van onderzoek naar de ambtelijke organisatie, *Samen werken aan de menselijke maat*, Gemeente Veghel, 2008.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim & G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling – Herindeling en kwaliteit*, Van Gorcum, Assen, 1998.
- Tops, P. e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*, Eburon, Delft, 1991.
- Tops, P. en S. Zouridis, *De binnenkant van politiek*, Atlas, Amsterdam, 2002.
- Tops, P., *Afspiegeling en afspraak*, Vuga, Den Haag, 1990.

- Tops, P.W. en A.F.A. Korsten, Het college van burgemeester en wethouders, in: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1989, pp. 128-143.
- Tops, P.W. en W. van Spijker, *Den Helder: doe normaal*, Den Helder/Tilburg, juni 2004.
- Tops, P.W., A.F.A. Korsten en C.A.T. Schalken (red.), *De wethouder*, Vuga, Den Haag, 1994.
- Tops, P.W., G. van Vugt (red.), *Zoeken naar een modern bestuur – Het Tilburgs model en de logica van de burger*, Samsom, Alphen, 1998.
- Tops, P.W., *Moderne regenten*, Atlas, Amsterdam, 1994.
- Tops, P.W., *Regimeverandering in Rotterdam – Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Atlas, Amsterdam, 2007.
- Twist, M. van, en W. Veeneman (red.), *Marktwerking op weg*, Lemma, Utrecht, 1999.
- Twist, M.J.W. van, e.a. (red.), *Beelden van bestuur*, Berenschot/ uitgeverij Lemma, Utrecht, 2002.
- Valk, Th.W. de, *Het milieu tot besluit – Een evaluatie van de Nederlandse regeling milieu-effectrapportage*, VU, Amsterdam, 1997.
- Veen, A. van, De brede school; pleidooi voor een integraal onderwijs- en jeugdbeleid, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 32, 2006, nr. 6, pp. 80-99.
- Veer, J. van der, J. Schalk en R. Gilsing, Decentralisatie: maatwerk of uniformiteit- Het Wmo-beleid van Nederlandse gemeenten, in: *Beleid en Maatschappij*, jr. 38, 2011, nr. 3, pp. 265-283.
- Veld, R.J. in 't, H. Daemen en C. Dekker, *De gemeenteraad als drager van democratie – Rapport betreffende de rol van de gemeenteraad in het Eindhovense systeem van beleidsvormend bestuur*, Rotterdam, juni 1994.
- Veld., R.J. in 't, *Over grenzen van bestuur*, Vuga, Den Haag, 1978.
- Verweij, O. e.a., *Jaarboek 1999 Grootstedenbeleid*, Assen, 2000.
- Visitatiecommissie Grootstedenbeleid, *Groot onderhoud der steden – Samenwerking in samenhang*, Den Haag, 19 febr. 1998.
- VNG, *Het Beeld van de Burger*, Den Haag, juni 2005.
- VNG, *Het Huis van Thorbecke*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 1993.
- VNG, *Regelen of niet? Dereguleren van gemeentelijke verordeningen*, Sdu, Den Haag, 2008.
- VNG, *VNG Keurmerkverlening gemeentelijke benchmarks*, Den Haag, 9 maart 2007.
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (cie-van Aartsen), *De eerste overheid*, Den Haag, juni 2007.
- Vonhoff, H., Versobering van het procedure-carnaval, in: *EW*, 2 aug. 1986, p. 23.
- Voogd, H., *Facetten van planologie*, Kluwer, Deventer, 2001.
- Vries, J. de, en S. van der Lubben, *Een onderbroken evenwicht in de Nederlandse politiek - Paars II en de revolutie van Fortuyn*, Van Gennep, Amsterdam, 2005.

- Vries, J. de, *Paars en de managementstaat – Het eerste kabinet-Kok (1994-1998)*, Garant, Leuven, 2002.
- Vries, M. de, P.S. Reddy & M.S. Haque (eds.), *Improving Local Government*, Palgrave MacMillan, Londen, 2008.
- VROM-raad/Raad voor Verkeer en Waterstaat, *Verantwoorde risico's, veilige ruimte*, Den Haag, 2003.
- Wallagh, G., *Oog voor het onzichtbare – 50 Jaar structuurplanning in Amsterdam 1955-2005*, Van Gorcum, Assen, 1994.
- Warbroek, B., *De val van de burgemeester*, De Fontein, Baarn, 2007.
- Wassenaar, M.C. en A. Verhagen, *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag, 2002.
- Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, *Notie van ruimte – Op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Ministerie van VROM, 27210, nrs. 1-2, Den Haag, 2000.
- Werkgroep-Van Kemenade, *Bestuur in geding*, Haarlem, 1997.
- Wesseling, H.W.M. en M.M. Otto, *Rationaliteiten van politiek bestuur*, Van Gorcum, Assen, 1997.
- Westerink, B., *Delfzijl aan de Eems*, Freelance-Prepress, Delfzijl, 2006.
- Westerloo, G. van, *Niet spreken met de bestuurder*, De Bezige Bij, Amsterdam, 2003.
- Wet inburgering nieuwkomers 1998, Samsom, Alphen, 1998.
- Wetzels, Th., *De secretaris tussen democratie en doelmatigheid*, Gouda Quint, Arnhem, 1988.
- Wheeland, C., Identity and excellence – Role models for city managers, in: *Administration & Society*, vol. 26, 1994, nr. 3, pp. 281-304.
- Willemse, R., B&W- besluitvorming in diachronisch perspectief – Een onderzoek naar gemeentelijk initiatief in de laatste decennia, in: *Bestuurswetenschappen*, febr. 2004, nr. 1, pp. 34-50.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.
- Woltjer, J., *Consensus planning – The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Ashgate, Aldershot, 2000.
- WRR, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag, 1999.
- WRR, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.
- Yacht, *Trends en ontwikkelingen bij de lokale overheid*, Sdu, Den Haag, 2008.
- Zoete, P.R., *Stedelijke knooppunten: virtueel beleid voor een virtuele werkelijkheid?*, Thesis, Amsterdam, 1997.
- Zouridis, S., *Digitale disciplineren*, Eburon, Delft, 2000.
- Zunderdorp, R. en L. Smook, Zelfbeheer: ontmanteling van de bureaucratie, in: *Openbare Uitgaven*, jrg. 20, 1988, nr. 4, pp. 176-183.
- Zunderdorp, R., Collegiale besluitvorming in de gemeente Groningen, in: H.R. Heikema van der Kloet, e.a., *Wie beslist*, Kluwer, Deventer, 1989, pp. 73-78.

- Zundert, J.W. van (red.), *Wegwijzer WRO en Besluit ruimtelijke ordening*, Kluwer, Deventer, 2008.
- Zundert, J.W. van, *Het bestemmingsplan*, Samsom, Alphen, 1990 (zesde druk).
- Zwan, A. en M. Noordegraaf, De optocht van verantwoordelijken – Aansturing van de Amsterdamse GVB, in: *Bestuurskunde*, 1997, nr. 6, pp. 244-258.
- Zwanikken, T., *Ruimte als voorraad? Ruimte voor variëteit!*, Nijmegen, 2001 (diss.).

Over de auteur

Prof. dr. A. (Arno) F.A. Korsten is sinds 1987 hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen aan de Open Universiteit Nederland (faculteit Managementwetenschappen) en sinds 1991 bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Universiteit Maastricht (faculteit Rechtsgeleerdheid). Was een aantal jaren redactievoorzitter en eindredacteur van het tijdschrift Bestuurskunde. Was lid van de Raad voor het openbaar bestuur, adviesorgaan voor regering en parlement. Ereid van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Trad incidenteel op als informateur of formateur bij lokale coalitievorming. En was op verzoek van de Vlaamse overheid co-voorzitter bij visitatie van Vlaamse steden. Een van zijn laatste boeken draagt de titel: *Regeren met programma's* (Boom/Lemma, 2010).

Informatie: www.arnokorsten.nl.