

Variatie in bestuurskracht

EEN BESCHOUWING OVER BESTUURSKRACHT, SCHAAL EN SAMENWERKING



Inhoud

Voorwoord	5
Inleiding	9
1 Verscheidenheid in versterking van bestuurskracht	13
1.1 Blaricum, Eemnes en Laren: de BEL-gemeenten	13
1.2 Noord-Limburg	14
1.3 Middelsee Gemeenten	16
1.4 Uiteenlopende manieren om maatschappelijke vragen aan te pakken	17
2 Over bestuurskracht	21
2.1 Het ontstaan van een concept	21
2.2 Bestuurskracht in de praktijk	22
2.3 De toekomst van bestuurskrachtmetingen	25
3 Organisch binnenlands bestuur; vorm volgt functie	29
3.1 Vorm volgt inhoud	31
3.2 Samenwerken kan op vele manieren	32
3.3 De provinciale rol is ambivalent	33
3.4 Bestuurskracht kan niet zonder krachtige bestuurders	35
3.5 Meer aandacht voor democratische sturing, controle en legitimatie	37
3.6 Afsluiting	40
 Over de auteurs	 42
 Colofon	 43



Voorwoord

Kan iemand nu eens eindelijk uitleggen wat dat betekent?

Zomaar een uitspraak van een deelnemer aan één van de drie expertmeetings over bestuurskracht. Het onderwerp *bestuurskracht* roept veel reacties op, zoals we de afgelopen tijd hebben gemerkt én er heerst verwarring over de betekenis van het begrip *bestuurskracht*.

In de VNG Agenda 2008 hebben wij ons binnen het project 'De Eerste Overheid' van het Strategisch thema Sterk Lokaal Bestuur, ten doel gesteld om een aantal Expertmeetings over bestuurskracht te organiseren. In dat kader wilden we met u als leden van de VNG in gesprek gaan over het fenomeen van een krachtig lokaal bestuur. In april 2008 werden daartoe drie Expertmeetings georganiseerd in Haarlem, Eindhoven en Groningen. Uitgangspunt voor de Expertmeetings vormden drie heel verschillende regionale oplossingen voor het bevorderen van de lokale bestuurskracht. Twee van de 'oplossingen' betroffen verregaande intergemeentelijke samenwerking, terwijl in het derde geval het kompas op herindeling is gezet. De ervaringen die in deze situaties zijn opgedaan en de reacties van de deelnemers aan de discussies hebben bijgedragen aan een actualisering van het denken over bestuurskracht en de betekenis in dat kader van de inrichting van het lokaal bestuur.

Bovendien is tijdens het VNG-congres op 3 juni 2008 in Den Bosch in een drukbezocht deelcongres aandacht besteed aan het onderwerp. In de vorm van een Lagerhuisdebat hebt u als leden van de VNG intensief gediscussieerd over bestuurskracht, schaalgrootte, herindeling en de bevindingen van de commissies Bovens, Van Aartsen, en D'Hondt.

Deze publicatie is uitgevoerd in opdracht van de VNG en vormt de weerslag van de drie Expertmeetings en het bovengenoemde Lagerhuisdebat. De auteurs analyseren op eigen wijze de inhoud en uitkomsten van de verschillende debatten. De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur, een gezamenlijk project van de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Graag wil ik de betrokken gemeenten bedanken voor hun actieve bijdragen, evenals de verschillende VNG-collega's die hebben meegedacht en meegeschreven.

De VNG richt zich op de ondersteuning van een verdere organisatieontwikkeling in gemeenten die staat voor de kracht en kwaliteit van het lokaal bestuur, trendsettend is en zichtbaar resultaten levert. In lijn

met de rapporten van de commissie-Bovens, de commissie-Van Aartsen en het Manifest van de Gemeenten verkent de VNG dit jaar de mogelijkheden tot het oprichten van een 'Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten'. Dit Kwaliteitsinstituut beoogt vorm te geven aan samenwerking tussen de VNG en aan haar gelieerde organisaties en kwaliteitsmanagement te organiseren voor en door gemeenten. Het instituut dient zich te ontwikkelen tot een gezaghebbend instituut dat de voorwaarden creëert voor optimale ondersteuning aan gemeenten waar het de kwaliteit van dienstverlening betreft. Daarnaast zal dit instituut (de voorwaarden voor) collegiale visitatie, certificering van het bestuurskrachtinstrumentarium, maar ook het beheer van (ICT) standaarden en benchmarks organiseren. Daarmee ontstaat een platform waar branchekennis wordt gebundeld die gemeenten in staat stelt hun ambitie van Eerste Overheid waar te maken, zeker tegen de achtergrond van de voortgaande decentralisatietrends.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'P' followed by a series of loops and a horizontal line.

Mr. R.J.J.M. Pans,
Voorzitter directieraad VNG



Inleiding



'Er is helemaal geen huis van Thorbecke. Hij was immers geen architect en ook geen bouwmeester'. Zo begon Linze Schaap op 17 april jl. tijdens één van de Expertmeetings bestuurskracht zijn inleiding. Hij schetste de organische groei van het bestuursstelsel, dat steeds weer anders wordt ingericht en aangepast aan maatschappelijke vragen en opgaven. Deze vragen en opgaven nopen steeds weer tot nieuwe oplossingen. Dat kan gaan om uiteenlopende vormen van samenwerking, maar ook om schaalvergroting. De structuur van ons bestuursstelsel is altijd volgend geweest aan de inhoud van de vraagstukken. In wezen is het er altijd om gegaan een bestuurlijke manier van werken te vinden die gemeenten in staat stelt vraagstukken aan te pakken. Noem het kwaliteit van bestuur, noem het bestuurskracht. Al sinds de eerste Gemeentewet (1851) zien we gemeenten manieren zoeken en vinden om hun rol te kunnen vervullen.

De discussie over de kwaliteit, de kracht van de overheid is feitelijk zo oud als de overheid zelf. Ook de opvattingen over de meest ideale inrichting van de overheid om deze kracht optimaal tot zijn recht te laten komen, kunnen worden beschouwd als een 'evergreen' in de bestuurskunde. Wat de Nederlandse samenleving betreft wordt de discussie over de inrichting van het decentrale bestuur al enkele decennia gedomineerd door de kernbegrippen 'schaal', 'herindeling' en 'intergemeentelijke samenwerking'. De indruk zou kunnen ontstaan dat ondertussen over deze problematiek alles al is gezegd. In zekere zin is dat zeker het geval. De argumenten vóór en tegen herindeling en samenwerking zijn vandaag de dag grotendeels dezelfde als die in de jaren zeventig van de vorige eeuw werden gebruikt. Wat verandert is de maatschappelijke context, de eisen die vanuit de samenleving aan het functioneren van de overheid worden gesteld. Dit vereist dat de argumenten steeds opnieuw worden getoetst aan de maatschappelijke actualiteit. Soms moeten de accenten net anders worden geplaatst, soms moeten ze worden geherformuleerd.

Binnen de VNG wordt al geruime tijd een intensieve discussie gevoerd over de kracht van het lokaal bestuur en de wijze om deze te borgen en te bestendigen. De VNG wil deze discussie uiteraard graag voeren met gemeenten. Vanuit die optiek zijn, in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur, in april 2008 drie regionale bijeenkomsten georganiseerd, onder de titel 'Expertmeetings bestuurskracht'. Deze vonden plaats in respectievelijk Haarlem, Eindhoven en Groningen. Uitgangspunt voor de discussie vormden drie heel verschillende regionale oplossingen voor het bevorderen van de lokale bestuurskracht.

Twee van de 'oplossingen' betreffen verregaande intergemeentelijke samenwerking, terwijl in het derde geval het kompas op herindeling is gezet. De ervaringen die in deze situaties zijn opgedaan en de reacties van de deelnemers aan de discussies hebben bijgedragen aan een actualisering van het denken over bestuurskracht en de betekenis in dat kader van de inrichting van het lokaal bestuur. Bovendien is tijdens het VNG-congres van 3 en 4 juni 2008 in Den Bosch in een drukbezocht deelcongres aandacht besteed aan dit onderwerp. In de vorm van een Lagerhuisdebat is wederom intensief gediscussieerd over de gewenste inrichting van het lokaal bestuur.

Al deze bijeenkomsten maakten in ieder geval duidelijk dat het binnenlands bestuur nooit af is. En dat is juist zo essentieel aan het gedachtegoed van Thorbecke. 'Thorbecke ging het vooral om de vernieuwingen die zich in de tijd uitdrukten en dus juist ook om het discontinue aspect van politieke ontwikkeling.'¹.

Met bovenstaande alinea's is het doel van deze publicatie geïntroduceerd: een 'frisse en actuele' beschouwing op het denken over bestuurskracht en de kwaliteit van het lokaal bestuur, in de context van de discussie over schaal, samenwerking en herindeling. Deze context wordt in het volgende hoofdstuk eerst nader geïntroduceerd en uitgewerkt. Dit gebeurt aan de hand van de casussen die tijdens de drie regionale expertmeetings zijn geïntroduceerd en besproken. De deelnemers aan deze expertmeetings herkenden in de voorbeelden aspecten van de uitdaging waar zij dagelijks voor staan: hoe wordt een bijdrage aan een betekenisvolle overheid geleverd, die in staat is op een adequate wijze te voorzien in de behoeften van de lokale gemeenschap. Op basis van hun eigen ervaringen en inzichten hebben zij een bijdrage geleverd aan de meningsvorming over de vormgeving en inrichting van het lokaal bestuur.

In het daaropvolgende hoofdstuk wordt, met gebruikmaking van de inhoud van de drie regionale expertmeetings en het VNG-deelcongres, de actuele kijk op het concept bestuurskracht uitgewerkt, mede op basis van de meest actuele publicaties over dit onderwerp.

Het laatste hoofdstuk biedt een analyse van deze vaak sterk verschillende opvattingen. Op veel punten is een synthese mogelijk, op onderdelen bestaat evenwel op fundamenteel niveau verschil van inzicht. Dat kan ook niet anders, bij een onderwerp dat naar zijn aard politiek is. De optimale inrichting en vormgeving van het openbaar bestuur is niet de technische conclusie van een aantal vaststaande en onbestreden uitgangspunten. Afhankelijk van de situatie, de maatschappelijke vraagstukken en de eigen visie daarop, definiëren betrokkenen wat volgens hen optimaal is. Dat betekent ook dat de discussie over de ideale inrichting voort zal blijven gaan, waarbij steeds nieuwe antwoorden en mogelijkheden zullen worden gevonden.

¹ J. Drentje, *Thorbecke en het binnenlands bestuur*. In: Bestuurswetenschappen 2008/2, pagina 102. Zie ook: J. Drentje, *Thorbecke, een filosoof in de politiek*. Amsterdam, Boom 2004.





1 Verscheidenheid in versterking van bestuurskracht

Op uiteenlopende wijzen zijn gemeenten bezig elementen van hun bestuurskracht te versterken. In april 2008 is in drie regionale expertmeetings aan de hand van drie casussen over het thema Bestuurskracht van gedachten gewisseld. Deze drie casussen worden in dit hoofdstuk beschreven. Met nadruk verwijzen we ook naar de websites van de betrokken gemeenten, omdat de onderstaande beschrijvingen een momentopname zijn. In alle gevallen zijn het lopende processen die volop in beweging zijn.

1.1 Blaricum, Eemnes en Laren: de BEL-gemeenten

In de expertmeeting in Haarlem stond de casus van de zogenoemde BEL-gemeenten centraal. De gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (elk met circa 10.000 inwoners) werken al geruime tijd ambtelijk en bestuurlijk samen. Dat Eemnes in de provincie Utrecht ligt en de andere twee gemeenten in de provincie Noord-Holland vormt daarvoor geen belemmering. In 2005 hebben de drie gemeenten een gezamenlijke bestuurskrachtmeting laten uitvoeren. De uitkomst was dat om bestaande en voorziene nieuwe taken aan te kunnen, schaalvergroting nodig was. Van ambtelijke zijde werd geadviseerd over te gaan tot een samenvoeging van de drie gemeenten. Politiek-bestuurlijk was daar evenwel geen steun voor. De beste garantie om de eigen identiteit van de dorpen te kunnen behouden was volgens de gemeenteraden het behoud van zelfstandigheid.

Daarop is besloten de drie ambtelijke organisaties samen te voegen tot één werkorganisatie. Deze zogeheten BEL Combinatie voert voor de drie gemeenten alle werkzaamheden uit, van beleidsvoorbereiding tot beleidsuitvoering en omvat ook alle stafwerkzaamheden. De drie gemeenten blijven zelfstandig met elk een eigen gemeenteraad en een eigen college van B&W met een kleine groep ambtenaren ter ondersteuning en een eigen gemeentehuis. Raad en college bepalen het beleid voor de eigen gemeente. De BEL Combinatie is gezamenlijk gehuisvest en heeft een eigen directeur, die niet tevens gemeentesecretaris van één van de drie colleges is. Verder heeft de BEL Combinatie een dagelijks bestuur, bestaande uit vertegenwoordigers van de drie gemeenten.

Met deze vorm van samenwerking beogen de gemeenten, die gezamenlijk deze BEL-combinatie vormen, de identiteit te bewaren en de afstand tussen burger en bestuur klein te houden, terwijl tegelijkertijd de

kwaliteit van beleid en dienstverlening wordt verbeterd. De organisatorische kwetsbaarheid vermindert en er zijn meer mogelijkheden om specialistische kennis in huis te halen.

Bewust is met deze vorm van samenwerking gekozen voor een constructie die in financiële zin duurder kan uitpakken dan andere vormen van samenwerking of dan herindeling. De gemeenteraden hebben geen efficiency doelstelling vastgelegd. Voor betrokkenen lag daarin niet de kern van de zaak. De drie gemeenten hadden geen financieel probleem, maar hadden en voorzagen knelpunten bij de taakuitvoering door de eigen organisaties.

Deze gemeenten hebben met elkaar gemeenschappelijk dat ze alle drie geen grote regionale opgaven kennen. Eén van de participanten aan de discussie over deze casus stelde dat deze factor het voortbestaan als zelfstandige bestuurlijke eenheid vergemakkelijkte. Ook de onderlinge gelijkwaardigheid is een succesfactor.

In hoeverre deze constructie leidt tot beleidsuniformering tussen de drie gemeenten is niet te zeggen. Enerzijds kan de neiging bestaan om wanneer voor de drie gemeenten op een zelfde terrein beleid ontwikkeld of bijgesteld moet worden, dezelfde uitgangspunten te kiezen. Dat is ambtelijk efficiënter, eenvoudiger en voorkomt problemen en misverstanden in de uitvoering. Anderzijds kan bij de raden juist de neiging ontstaan om de gemeenten ten opzichte van elkaar te profileren, juist om te laten zien dat die zelfstandigheid daadwerkelijk betekenis heeft en tot andere keuzen leidt. Overigens moet daarbij wel worden bedacht dat de lokale beleidsvrijheid, zeker bij medebewindstaken, beperkt is. Zoals een deelnemer aan de expertmeeting aangaf, is het plaatselijke accent hooguit het 'toefje slagroom op de taart'. En uniformering hoeft nu eenmaal, zoals een andere deelnemer opmerkte, maatschappelijk gezien zeker niet slecht te zijn.

De BEL Combinatie is op 1 januari 2008 van start gegaan. De eerste indrukken zijn volgens betrokkenen positief. In het proces hebben de organisaties centraal gestaan en is er veel aandacht besteed aan de medewerkers. Dat is hun betrokkenheid ten goede gekomen. Verder is signaleerd dat raden en colleges zich meer bewust worden van hun opdrachtgevende rol en wat meer inhoud weten te geven aan het sturen op hoofdlijnen. De constructie dwingt immers de raden precies aan te geven wat ze willen hebben. Een derde impressie is dat, zoals na vrijwel alle organisatorische fusies, de cultuur binnen de nieuwe organisatie nu een aandachtspunt is. Door medewerkers te laten rouleren en hun werkzaamheden juist niet voor hun oude gemeente te laten verrichten wordt daaraan gewerkt.

Hoe het BEL-model zich verder zal ontwikkelen, is nog niet te zeggen. De provincie Noord-Holland heeft dit initiatief voorlopig ondersteund, maar daarbij aangegeven over een paar jaar te willen bezien of er toch niet overgaan moet worden tot herindeling. Mocht het daarop uitdraaien dan zal dat in technische zin een van de meest eenvoudige herindelingsen in jaren zijn: de ambtelijke organisatie staat er al, alleen de besturen hoeven nog te worden samengevoegd.

1.2 Noord-Limburg

In de expertmeeting in Eindhoven stond het thema herindeling in een aantal Noord-Limburgse gemeenten centraal. In Limburg kent de discussie over bestuurskracht, samenwerking en herindeling een lange traditie. Limburg was de eerste provincie waar de provinciale overheid in samenwerking met gemeenten op grote schaal bestuurskrachtmetingen

faciliteerde. Korsten, hoogleraar bestuurskunde en inwoner van Limburg, was nauw betrokken bij de opzet van deze metingen. Bovendien heeft hij in dezelfde tijd met verve vergaande intergemeentelijke samenwerking, als alternatief voor herindeling, gepropageerd. Het zogenaamde SETA-model voor samenwerking² is van zijn hand.

In heel Limburg hebben in de afgelopen jaren bestuurskrachtmetingen plaatsgevonden, die bijgedragen hebben aan intensieve discussies over samenwerking, schaalvergroting en herindeling. Ondertussen is zelfs een tweede ronde van metingen gestart.

Wat de situatie in Noord-Limburg betreft is kenmerkend dat er momenteel sprake lijkt van een sterke voorkeur voor herindeling. De discussie wordt niet zozeer beheerst door de vraag of er heringedeeld wordt, maar veeleer 'welke' gemeenten in welk tempo zullen samengaan. In een aantal opzichten is het patroon opmerkelijk. Zo hebben er in de afgelopen jaren in heel Limburg al verschillende herindelingsoperaties plaatsgevonden, die niet alle zonder slag of stoot zijn verlopen. Opvallend is de voorkeur voor herindeling, zowel onder colleges, gemeenteraden als ook – wellicht het meest opmerkelijk – onder de inwoners. Daar waar het gemeentebestuur van B&W van de gemeente Sevenum met de steun van een volksraadpleging een beoogde herindeling wilde afwijzen, bleek een meerderheid van de kiezers bij dat referendum juist de voorgestelde herindeling te steunen.³

De uitslag van het referendum in Sevenum laat niet alleen zien dat ook in kleine gemeenten de bevolking soms een andere opvatting heeft dan het bestuur of dat, anders gezegd, ook in kleine gemeenten kennelijk een kloof tussen burgers en bestuur kan bestaan. Het illustreert ook dat het vraagstuk van de bestuurlijke inrichting en organisatie van een gebied meer en meer een bestuurdersdiscussie wordt. Bewoners en bedrijven willen een goede dienstverlening en een overheid die problemen aanpakt. Voor hen is van secundair belang of dat nu via herindeling, samenwerking of zelfstandig voortbestaan wordt gerealiseerd. Eén van de bestuurders van een gemeente die gaat herindelen vertelde dat hij daarover op straat werd aangesproken door een man van een jaar of 70 die hem vroeg er een beetje vaart mee te maken, omdat hij het nog wel graag wilde meemaken.

Bijna als een contrast is er in dit gebied ook een gemeente die zelfstandig blijft. De inschatting van het bestuur van de gemeente Maasgouw is dat het de maatschappelijke opgaven voor de komende periode zelfstandig aankan. Kennelijk deelt de provincie deze opvatting, want er is geen druk uitgeoefend om toch te gaan fuseren. Het illustreert de diversiteit, zoals in hoofdstuk 2 zal worden geschetst.

In Noord-Limburg is ondertussen een ingewikkelde situatie van flirten en verlopen tussen gemeenten ontstaan. Gemeenten spreken een voorkeur uit voor het samengaan met andere gemeenten, of wijzen juist toenaderingspogingen af, om

2 SETA staat voor 'Samen En Toch Apart'.

3 Bij een opkomst van ruim 60% stemde eveneens ruim 60% vóór herindeling, terwijl het gemeentebestuur actie had gevoerd opdat mensen juist tegen zouden stemmen. Niet ondenkbaar is overigens dat deze meerderheid de herindeling in kwestie steunde, omdat gevreesd werd dat bij afwijzing de alternatieven slechter zouden zijn.

vervolgens zelf verbindingen te leggen met andere gemeenten. Herindeling lijkt door de betrokken gemeenten als het enige reële alternatief te worden beschouwd. Samenwerking is in zoverre aan de orde dat initiatieven met (al dan niet vergaande) ambtelijke samenwerking worden beschouwd als voorportaal van de herindeling. De betrokken gemeenten ervaren de eerdere vormen van samenwerking als ingewikkeld, traag en weinig efficiënt. Bovendien zijn zij van mening dat samenwerking de raad op achterstand zette.

1.3 Middelsee Gemeenten

In de expertmeeting in Groningen stond de casus Middelsee Gemeenten centraal. In het Noordwesten van Friesland ligt een gebied dat stukje bij beetje in de periode tussen 1300 en 1700 is ingepolderd. Het water dat daar oorspronkelijk de boventoon voerde stond bekend als de 'Middelsee'. De huidige gemeenten Ferwerderadiel, Leeuwarderadeel en Menaldumadeel grensden aan dit water, terwijl het grondgebied van de gemeente Het Bildt als laatste is teruggewonnen op het water. Bij die inpoldering werden landarbeiders uit Holland ingezet, met als gevolg dat aldaar lokaal nog steeds een eigen taal – geen Fries, geen Hollands, maar 'Bildts' – wordt gesproken.

Twee van de gemeenten in het samenwerkingsverband hebben rond de 8.500 inwoners (Ferwerderadiel en Het Bildt), Leeuwarderadeel kent ongeveer 10.000 inwoners terwijl in Menaldumadeel iets minder dan 14.000 mensen wonen. Het samenwerkingsverband telt daarmee ongeveer 40.000 inwoners, in een uitgestrekt en dunbevolkt gebied, dat zich kenmerkt door vele kernen en buurtschappen.

Kenmerkend voor de samenwerking tussen deze gemeenten is dat deze gaandeweg en heel geleidelijk is ontstaan. Aan de basis staan de uitgangspunten dat fusie wordt afgewezen en de gemeentelijke autonomie blijft bestaan. Het gaat om het benutten van kansen op terreinen waarbij de samenwerking geëigender lijkt dan wanneer elke gemeente afzonderlijk de uitdaging aangaat. In aanvang is de samenwerking geconcretiseerd in één handavingsbureau voor de gezamenlijke vier gemeenten en de oprichting van één Stichting Openbaar Onderwijs. Momenteel wordt er intensief samengewerkt bij de implementatie van elektronische dienstverlening en andere ICT-gerelateerde zaken.

De pragmatische aanpak blijkt ook uit het feit dat er weinig formeel is vastgelegd. Het tien-puntenplan uit 2004 laat zich vooral lezen als een intentieverklaring. In de jaren daarna is de samenwerking verder beproefd en uitgewerkt. Dit resulteerde in 2006 in een beschrijving van de gezamenlijke projectorganisatie. Het doel van deze gezamenlijke projectorganisatie is 'om te onderzoeken op welke gemeentelijke (beleid)taken en ondersteunende processen een aantoonbare meerwaarde kan worden behaald door gezamenlijke uitvoering van die taken of processen, en onder welke uitgangspunten, randvoorwaarden en termijnen dat schaalvoordeel gerealiseerd kan worden.' Bij de formulering van deze doelstelling wordt herhaald dat de samenwerking de duurzame handhaving van de autonomie van de deelnemende gemeenten niet in de weg mag staan. In het projectplan worden de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de diverse spelers (respectievelijk, colleges van B&W, burgemeesters, portefeuillehouders, gemeentesecretarissen, management, ambtelijke medewerkers, gemeenteraden en ondernemingsraden) gespecificeerd.

Het pragmatisme laat zich op verschillende punten aanwijzen. Zo is de samenwerking ontstaan en gegroeid in informeel overleg tussen de colleges van B&W, met name de burgemeesters en secretarissen. Toen de samenwerking een serieus karakter kreeg, zijn de raden informeel geïnformeerd. Pas toen informeel een zekere mate van consensus was ontstaan, zijn de meer formele stappen gezet.

Begin 2007 is tussen de gemeenten een samenwerkingsconvenant gesloten. Dit is een overzichtelijke overeenkomst, van in totaal 6 pagina's met 15 artikelen. Jaarlijks wordt deze geëvalueerd en eventueel bijgesteld. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) speelt in de samenwerking vrijwel geen rol. Louter in artikel 9 van het convenant wordt gesteld dat onderzocht zal worden 'of het wenselijk is een zogenaamde lichte koepelorganisatie in te stellen op basis van de Wgr ter aansturing en afstemming van de samenwerking tussen gemeenten.'

Zoals al is opgemerkt verschilt de invulling van de samenwerking van taak tot taak. Bij de inrichting van een samenwerkingsproject worden in het projectenplan primair enkele procesvereisten gesteld. Een voorbeeld daarvan is dat over de inrichting overleg moet hebben plaatsgevonden met betrokken medewerkers en met de ondernemingsraad.

Met de samenwerking wordt beoogd de kwetsbaarheid van de afzonderlijke gemeenten te verminderen, het vermogen om beter in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen te versterken, het investeringsvermogen te vergroten, de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren, de gebiedsontwikkeling te versterken, meer specialismen in de organisatie te realiseren en onderlinge deskundigheid te bevorderen.

Op basis van de presentatie van deze casus tijdens de expertmeeting van 23 april 2008 te Groningen kan worden geconstateerd dat het oordeel van diverse betrokkenen positief is. Dat geldt in ieder geval voor alle betrokken partijen binnen het gemeentelijke bestuur. Expliciet kan worden genoemd dat de aldaar aanwezige raadsleden niet de indruk hadden dat door de samenwerking of door de informele overleggen tussen colleges van B&W en/of secretarissen hun rol onder druk is komen te staan. Zij voelden zich goed geïnformeerd en vonden dat ze alle ruimte hadden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Voorts was iedereen van mening dat de samenwerking voor de taakuitvoering meerwaarde heeft.

1.4 Uiteenlopende manieren om maatschappelijke vragen aan te pakken

De drie voorbeelden laten zien hoe gemeenten op uiteenlopende manieren bezig zijn maatschappelijke opgaven te definiëren en aan te pakken. Samenwerking is een manier om dat te doen. De variëteit daarbinnen is groot, want naast de BEL- en de Middelsee-variant kunnen we bijvoorbeeld ook Ten Boer of de Drechtsteden als vernieuwende voorbeelden noemen. En het op Finland geïnspireerde gastheermodel staat sinds kort ook volop in de belangstelling als mogelijke werkwijze.⁴ Terwijl daarnaast de 'gewone' samenwerking op basis van de Wgr in veel gebieden een goede aanpak blijkt. Ook herindeling is hiervoor een middel.

⁴ Zie bijvoorbeeld het BMC-rapport *Kracht ontwikkelen door gastheerschap Onderzoek naar de mogelijkheden van een 'centrumgemeente nieuwe stijl'* (2008), geschreven in opdracht van het Platform Middelgrote Gemeenten

De in dit hoofdstuk behandelde casussen laten zien dat in verschillende omstandigheden gemeenten op verschillende manieren hun bestuurskracht willen versterken. Sommige doen dat door intergemeentelijke samenwerking, andere hebben een voorkeur voor herindeling. Zowel in de presentatie van de casussen tijdens de expertmeetings als in de discussies die vervolgens ontstonden, werd duidelijk dat niemand de pretentie heeft de ultieme oplossing te hebben gevonden. De gekozen aanpak wordt beschouwd als een goede poging, maar de afloop staat bij geen van de casussen vast.

In het vervolg van deze publicatie gaan we in op thema's die in de expertmeetings naar voren kwamen. Eén thema sprong er duidelijk uit: er heerst verwarring over de betekenis van het begrip bestuurskracht. 'Kan iemand nu eens eindelijk uitleggen wat dat betekent?' was de *cri de coeur* van één van de deelnemers. In het volgende hoofdstuk staat daarom het begrip bestuurskracht centraal. In hoofdstuk 3 komen vervolgens vijf aandachtspunten, of anders gezegd, 'lessen' aan bod.



2 Over bestuurskracht

In elk van de drie expertmeetings is aan de hand van een wetenschappelijke inleiding ingegaan op de betekenis en de achtergronden van het begrip bestuurskracht. In dit hoofdstuk voegen we deze presentaties samen en betrekken vragen en discussiepunten uit die bijeenkomsten erbij. Waar tijdens die bijeenkomsten naar literatuur is verwezen of naar bestuurlijke nota's zijn die in de tekst verwerkt.

2.1 Het ontstaan van een concept

Niet alleen de betekenis van het begrip bestuurskracht maar ook de vraag waar het vandaan komt, hield de deelnemers aan de expertmeetings bezig. Het begrip is terug te voeren op een onderzoek van Toonen e.a. uit 1998 naar de effecten van herindeling⁵. Toen de auteurs van deze studie in 1998 een wetenschappelijke verdieping verzorgden van wat toen nog 'kwaliteit' heette, hadden ze niet voorzien dat die invalshoek in de daaropvolgende tien jaar zo ingeburgerd zou raken in het dagelijkse bestuurlijke jargon. Immers, in hun boek benadrukken zij juist het complexe en multidimensionele karakter van kwaliteit. Gemeenten vervullen uiteenlopende rollen, waar eveneens uiteenlopende eisen aan worden gesteld. Bovendien zijn de belangen en verantwoordelijkheden van ambtenaren, van bestuurders en van politici niet noodzakelijk hetzelfde. Om dit zichtbaar te maken is voor het onderzoek van Toonen c.s. een model ontwikkeld aan de hand van twee invalshoeken: a) dimensies van kwaliteit en b) rollen van gemeenten.

De auteurs onderscheiden drie aspecten van kwaliteit: operationele, bestuurlijke en institutionele kwaliteit. Elk aspect kent eigen waarden die centraal staan in een kwaliteitsbeoordeling. Bij de operationele kwaliteit gaat het primair om managementwaarden als doelmatigheid. Bij de bestuurlijke kwaliteit draait het om waarden die op beleid- en besluitvormingsprocessen betrekking hebben, zoals legitimiteit en integriteit. Op institutioneel niveau gaat het om klassieke waarden van het openbaar bestuur als robuustheid en betrouwbaarheid.

De waardensystemen staan niet los van elkaar. Een overheid die op een operationeel hoog kwalitatief

5 Th. Toonen, M. van Dam, M. Glim en G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Assen, Van Gorcum, 1998.

niveau functioneert, maar bestuurlijk juist niet, komt snel in de problemen. Een zeer robuuste en betrouwbare overheid die in de praktische uitvoering vastloopt, brengt niets tot stand. De kwaliteitsdimensies kunnen elkaar in de dagelijkse realiteit in de weg zitten – democratische besluitvorming kost tijd en botst soms met de wil snel en daadkrachtig te handelen. De kwaliteitsaspecten kunnen elkaar ook versterken: een breed gedragen beslissing vergemakkelijkt de uitvoering. De totale kwaliteit van een gemeente is de combinatie van de verschillende kwaliteitsaspecten. Dat is geen eenvoudige optelsom, het gaat om de interactie en de wijze waarop betrokkenen die waarderen.

De andere invalshoek van de kwaliteitsmatrix is die van de rollen van gemeenten. Dan kan er onderscheid worden gemaakt naar de rol van de gemeente als (bestuur van de) gemeenschap, als publieke dienstverlener, als onderdeel van het bestuurlijk bestel en als organisatorische eenheid.

Toonen c.s. bieden daarmee een kader om kwaliteit van het lokale bestuur te onderzoeken. Het is die kwaliteit die in de huidige discussie met bestuurskracht wordt aangeduid. Dit analysekader verheldert een aantal elementen in de bestuurskrachtmetingen. In de eerste plaats is bestuurskracht een gelaagd en meerzijdig begrip – de verschillende aspecten erin kunnen niet anders dan afzonderlijk van elkaar worden onderzocht. Een onderlinge waardering van deze verschillende aspecten is vervolgens een waardegeladen en daarmee politieke keuze. Er is geen objectieve maatstaf die aangeeft hoe de resultaten van bijvoorbeeld de gemeente in haar rol van dienstverlener op de operationele kwaliteitsdimensie afgewogen moeten worden tegen de resultaten van de gemeente in haar rol van medeoverheid op de institutionele kwaliteitsdimensie. Die afweging en daarmee het oordeel over 'de' bestuurskracht van een gemeente is en blijft afhankelijk van het kwaliteitsconcept dat betrokkenen hanteren.

2.2 Bestuurskracht in de praktijk

De genuanceerde en meerdimensionele benadering van Toonen c.s. lijkt op voorhand niet eenvoudig in de praktijk toe te passen. Toch is het kwaliteitsdenken onder de vlag van bestuurskracht snel opgenomen in het jargon van bestuurders. Misschien wordt dat wel veroorzaakt door zowel de aantrekkelijkheid van het begrip (niemand kan tégen bestuurskracht zijn) als de complexiteit. De veelzijdigheid van het begrip maakt een eigen invulling, die op dat moment 'handig' is, mogelijk. De Groningse bestuurskundige Herweijer, verantwoordelijk voor de inleiding tijdens de expertmeeting in Groningen op 23 april 2008, illustreerde dit op basis van recent eigen (nog niet gepubliceerd) onderzoek. Hij constateerde dat colleges van B&W, gemeenteraden en gemeentesecretarissen elk een andere visie hebben op actuele problemen in het lokale bestuur. Al deze spelers aarzelen echter niet om die problemen te betitelen als een tekort aan 'bestuurskracht'. Bovendien lijken zij geneigd om de problemen vooral toe te schrijven aan een gebrek aan bestuurskracht bij andere spelers dan zichzelf. Oftewel, iedereen ervaart problemen anders, legt de oorzaak bij steeds andere spelers neer, maar allen gebruiken wel dezelfde verzamelterm: bestuurskracht. Geen wonder dat de term uiteindelijk alleen maar meer vragen oproept.

Recent hebben de Vereniging voor Gemeentesecretarissen en de Vereniging Bestuurskunde een poging gedaan om, met

inachtneming van het complexe en dynamische karakter van het begrip, bestuurskracht opnieuw te beschrijven.⁶ Kort samengevat heeft voor de VGS en de VB bestuurskracht betrekking op het vermogen om:

- Maatschappelijke uitdaging centraal te stellen;
- Relevante actoren bij elkaar te brengen;
- En te laten samenwerken;
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.

Essentieel is de ambitie om een maatschappelijke uitdaging aan te willen gaan, en het vermogen om relevante maatschappelijke coalities te organiseren. Afhankelijk van de visie op de aard van de uitdaging en de relevant geachte coalitie, kan een gemeente er voor kiezen om dit zelfstandig te doen. De gemeente kan ook tot het inzicht komen dat de uitdaging schaalvergroting noodzakelijk maakt. Maar het kan ook zijn dat samenwerking evenzeer geschikt of wellicht zelfs geëigender is. Oftewel, de keuze voor schaalvergroting, samenwerking of zelfstandigheid bevat op zichzelf geen waardeoordeel over de bestuurskracht van de desbetreffende gemeente.

De complexiteit van het begrip maakt dat er uiteenlopende interpretaties van bestuurskracht mogelijk zijn. Als er vervolgens een directe relatie wordt gelegd tussen bestuurskracht en de keuze voor schaalvergroting, samenwerking of zelfstandigheid is dat rechtstreeks terug te voeren op de gekozen definitie. De uitersten in de keuze voor een definitie, die ofwel wijst in de richting van herindeling of van samenwerking, worden beschreven in een artikel van Boogers en Schaap.⁷ Zij zetten in dat artikel de 'government-benadering' tegenover de 'governance-benadering'. Aanhangers van de government-benadering zien het openbaar bestuur als één geheel. Gemeenten vormen een radertje in dit stelsel, met eigen taken en verantwoordelijkheden. Hierbij is de zelfstandige en kwalitatief adequate uitvoering van taken door gemeenten van belang: 'De medewerking moeten inroepen van buurgemeenten of van andere overheden is uit den boze; die leidt immers af van de eigen verantwoordelijkheid die de gemeente heeft.' Daar tegenover staat de 'governance-benadering' waarin het oplossen en aanpakken van maatschappelijke vraagstukken centraal staat. In die optiek is een gemeente bestuurskrachtig als 'zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen.'

Het gebrek aan theoretische eenduidigheid weerspiegelt zich in de praktijk. De drie casussen die in de expertmeetings aan de orde zijn gekomen, laten zien dat in verschillende regio's verschillende gemeenten op basis van de ervaren uitdagingen verschillende keuzen hebben gemaakt. Die keuzen variëren van zelfstandig verder gaan, via uiteenlopende vormen van samenwerking tot herindeling. En al die gemeenten zijn van mening dat ze de juiste keuze hebben gemaakt. De discussies naar aanleiding van de casussen riepen vragen op, soms uitten de deelnemers twijfel, maar voornamelijk was

6 Vereniging van Gemeentesecretarissen & Vereniging van Bestuurskunde, *Over Bestuurskracht en maatschappelijke veerkracht*. Den Haag 2007.

7 M. Boogers en L. Schaap, *Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken*. In: *Bestuurskunde*, jaargang 16 (2007) 2, pagina 5-14.

er geen reden om de gemaakte keuzen af te wijzen. Gezien het voorgaande is het opmerkelijk dat in de huidige praktijk bestuurskracht als een eenduidig concept lijkt te worden ingezet. Er zijn metingen die pretenderen dat het concept 'meetbaar' is gemaakt, er volgt een uitkomst en daaruit kan direct worden afgeleid of een gemeente zelfstandig kan blijven.

Wij gebruiken met opzet de zinswending dat het zo *lijkt*. De verschillende instanties die verantwoordelijk zijn voor bestuurskrachtmetingen zijn zich wel degelijk bewust van de complexiteit van het begrip en de daarmee gepaard gaande complicaties om deze in één meting te vatten.⁸ Maar uiteindelijk bieden ze toch onvoldoende weerstand aan de druk om tot eenduidige oordelen te komen. Complexiteit is immers in de dagelijkse politiek-bestuurlijke realiteit geen populair goed; de resultaten moeten zich op 'een A4'tje' laten samenvatten.

De beschrijving van een aantal bestuurskrachtmetingen door Korsten, Abma en Schutgens⁹ geeft op de keper beschouwd een weinig verheffend beeld. De uitvoerende bureaus hebben de complexiteit die in het begrip bestuurskracht ligt besloten 'platgeslagen' en gereduceerd tot 'scorelijstjes'. Wat om te beginnen ontbreekt, is een goede analyse van de maatschappelijke uitdagingen waar een gemeente voor staat. In de metingen komt – naar het lijkt als principieel uitgangspunt¹⁰ – niet aan de orde of een gemeente 'de goede dingen doet', maar alleen of ze 'de dingen goed doet'. Voorts wordt in veel metingen intergemeentelijke samenwerking niet als een teken van kracht beschouwd, hoewel dat in een 'governance-benadering' juist wél het geval zou zijn.

De discussie over de waarde van de metingen wordt vervolgens beheerst door feitelijk ondergeschikte kwesties of commerciële uitvoerders wel te vertrouwen zijn, of een externe visitatie noodzakelijk is en wat de rol van provincies in het faciliteren van dergelijke metingen moet zijn. Aandacht voor dergelijke kwesties zal de kwaliteit van de metingen ongetwijfeld ten goede komen. Over een paar van die vragen kunnen we kort zijn. Commerciële onderzoekers zijn niet a priori onbetrouwbaar, net zo min als visitatiecommissies met externen, veelal oud-bestuurders of hoogleraren, een garantie bieden voor kwaliteit. Veel hangt hier af van de kwaliteit van de opdrachtgever, diens bereidheid om zich open te stellen voor kritiek en daar oprecht lering uit te willen trekken.

In diverse provincies (onder meer in Limburg, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Friesland) stimuleert het provinciale bestuur de toepassing van bestuurskrachtmetingen. Provincies verantwoorden dit vanuit een generieke opdracht voor de kwaliteit van het lokale bestuur. Het faciliteren van bestuurskrachtmetingen, onder meer door een financiële bijdrage, wordt beschouwd als het ontsluiten van een bron aan informatie over de kwaliteit van individuele gemeenten en als een startpunt om de discussie over de toekomstige ontwikkeling aan te gaan. Hier is veel voor te zeggen, en als het hierbij zou blijven, zou dat mooi zijn. Maar vaak kunnen de bij de metingen betrokken provincies toch geen weerstand bieden aan het trekken van conclusies die gaan in de richting van opschaling. Hierdoor komen bestuurskrachtmetingen in

8 C. Riezebos en R. van Woerkum, *Bestuurskracht van gemeenten*. In: Openbaar Bestuur, 2008/2.

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

10 A.F.A. Korsten, K. Abma, M. Schoemaker en J.M.L.R. Schutgens, *Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas*. In: Bestuurskunde 2007/2, pagina 29.

verdacht vaarwater en worden gemeenten onwillig om medewerking te verlenen. De burgemeester van een kleine Zuid-Hollandse gemeente gaf kernachtig zijn mening over het voorstel van de provincie om een systeem van metingen voor de hele provincie in te stellen: 'De volgende vraag is natuurlijk wat willen ze met bestuurskrachtmeting? In Zuid-Holland zijn 77 gemeenten. Als je terug wilt naar bijvoorbeeld 43 gemeenten, zeg dat dan gewoon.'¹¹ Als dat inderdaad de min of meer verborgen agenda zou zijn van de provincie, dan lijkt dit, zoals diezelfde burgemeester ook aangaf, eerder een verspilling van gemeenschapsgeld. Dan moeten er eerst heel wat dure metingen worden uitgevoerd om een vooraf al bepaald doel te realiseren.

2.3 De toekomst van bestuurskrachtmetingen

Wie hoopt met bestuurskrachtmetingen een methode te hebben om geobjectiveerd een beslissing over de bestuurlijke inrichting van een gebied te kunnen nemen, komt derhalve bedrogen uit. Elke aanbieder van zulke metingen die pretendeert dat wel te kunnen, heeft er in het beste geval weinig van begrepen en heeft in het slechtste geval verkeerde motieven. Theoretisch is glashelder dat het een veelomvattend en gelaagd begrip is, dat op uiteenlopende manieren gedefinieerd kan worden en waarbij elke definitie een keuze betekent om sommige zaken belangrijker te vinden dan andere. De huidige praktijk aan bestuurskrachtmetingen biedt dan ook weinig hoop op een wezenlijke bijdrage aan de kwaliteit van het lokale bestuur. De verschillende metingen zijn, gezien de complexiteit van het concept, meestal te oppervlakkig, te zeer gericht op concrete prestaties en worden te sterk bepaald door de wens om uitsluitel te krijgen over eventuele herindeling.¹² De leden van de VNG gingen akkoord met de opvatting van de commissie-Van Aartsen dat gemeenten moeten zijn toegerust voor de huidige en toekomstige taken. De meting zou dus gebaseerd moeten zijn op de toekomstvisie van een gemeente en de voorwaarden waaronder zij die taken moeten vervullen. In dit kader komt de Taakgroep Gemeenten onder leiding van Ed D'Hondt tot de aanbeveling dat gemeenten periodiek hun bestuurskracht onderzoeken. De Taakgroep stelt voor dat alle gemeenten elke bestuursperiode, dus één keer in de vier jaar, een bestuurskrachtonderzoek 'nieuwe stijl' uitvoeren. De Taakgroep geeft duidelijk aan dat bestuurskrachtonderzoek niet als instrument moet worden gezien om door provincie en rijk te worden afgerekend, maar om van te leren en om verantwoording te kunnen afleggen aan de gemeenschap.

Uit de Expertmeetings en het VNG-deelcongres blijkt dat de meting van bestuurskracht buitengewoon zinvol kan zijn als startpunt voor de discussie:

- welke uitkomsten levert die meting op;
- welke interpretaties zijn daaraan te geven en
- wie wil op grond daarvan welke acties ('if any') ondernemen.

11 A. van Erk, burgemeester van Bergambacht, geciteerd in Binnenlands Bestuur 2008, nummer 17, pagina 14.

12 Bestuurskracht lijkt overigens ook wel voor andere bestuurlijke opgaven en gremia een 'wenkend perspectief' te bieden. In de rapportage van de Taakgroep Gemeenten (Commissie D'Hondt) wordt gepleit voor de ontwikkeling van één bestuurskrachtbegrip en bijbehorende meting door het ministerie van BZK en de VNG. Dat impliceert dat die instanties de politieke keuze maken wat onder bestuurskracht moet worden verstaan en dat aan iedereen opleggen. Dat laat dan onverlet dat sommige aspecten van bestuurskracht minder of geen aandacht krijgen en dat andere definities mogelijk blijven, waardoor de discussie zal blijven bestaan. En ongetwijfeld zal er binnen de VNG een boeiend debat over de definitiekwestie losbarsten tussen bijvoorbeeld kleinere en grotere gemeenten.

De uitkomsten van zo'n meting geven, als het goed is, voeding aan een politiek debat. Ons inziens moet dat ook een debat zijn dat in de gemeenschap wordt gevoerd, startend vanuit de lokaal ervaren uitdagingen.

Bestuurskracht is een veelomvattend, gelaagd en niet objectiveerbaar begrip. Het leent zich niet voor platte beoordelingen. Het kan echter wel heel bruikbaar zijn voor gemeenten, omdat het betrokkenen (bestuurders, politici, ambtenaren en eventueel bewoners) handvatten biedt voor een gesprek. Discussies over zelfstandigheid, herindeling en samenwerking gaan altijd over volstrekt uiteenlopende zaken die iedereen voor zich ook nog eens op geheel eigen wijze waardeert. Die discussies zijn vervolgens gesprekken tussen doven. Een bestuurskrachtmeting kan de gemeenschappelijke taal bieden zodat in elk geval duidelijker wordt waarover betrokkenen het hebben en waarom de opvattingen en conclusies verschillen.

In deze publicatie worden dus geen uitspraken gedaan over 'wat het beste' is voor de bestuurskracht: 'samenwerking of herindeling'. Dat zijn immers geen doelen op zich en ze hebben op verschillende manieren invloed op verschillende aspecten van bestuurskracht. Het gaat om de maatschappelijke uitdaging, de visie daarop, de analyse daarvan; pas dan volgt de oplossing, louter als een middel om de uitdaging aan te gaan. En dat middel kan herindeling zijn, in andere situaties samenwerking, en in weer andere situaties kan een gemeente zelfstandig de uitdaging aan. Een deelnemer aan het VNG-deelcongres formuleerde het als volgt: 'Veel kleinere gemeenten kunnen taken niet aan. Hoe meer taken we door decentralisatie krijgen, hoe meer het zoeken is naar andere vormen en nieuwe manieren om deze op te pakken. Herindeling is maar één manier. Wat nodig is, is out-of-the-box denken.' De casussen, waarbij gemeenten in regionaal verband andere keuzes hebben gemaakt om hun bestuurskracht te versterken, hebben dit al geïllustreerd.

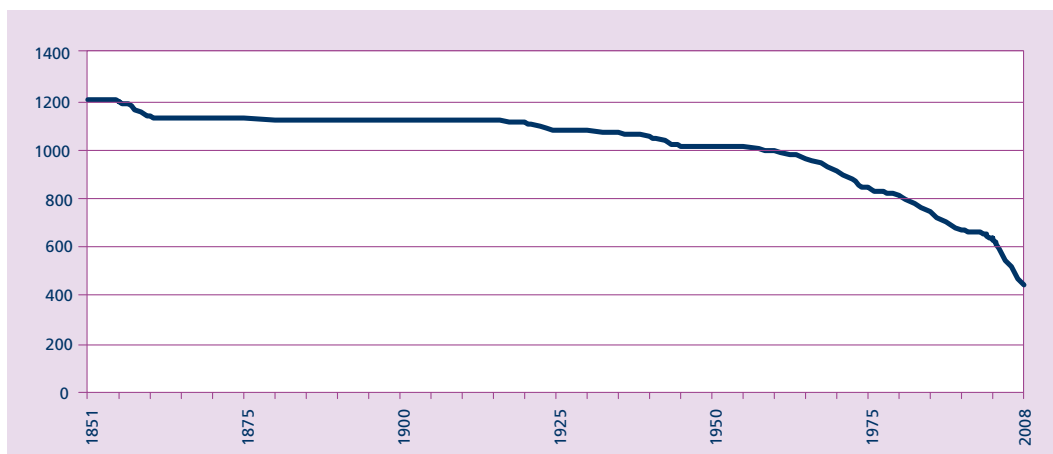


3 Organisch binnenlands bestuur; vorm volgt functie

In dit laatste hoofdstuk doen we een poging om zowel de discussies tijdens de drie regionale expertmeetings en tijdens het VNG-deelcongres als de inhoudelijke verdieping tot een synthese te brengen. Wij pretenderen daarmee geenszins 'het laatste woord' te spreken. Wij hebben er immers al op gewezen dat de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland al zo oud is als de staat zelf. En die discussie zal voortgaan.

Hoe het debat ook is gevoerd en welke conclusies zijn getrokken, opschaling van gemeenten is een continu proces. In figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal gemeenten in Nederland grafisch weergegeven.

Figuur 1. Aantal gemeenten in Nederland vanaf 1851



Regelmatig wordt opgemerkt dat er weinig bekend is over de effecten van herindeling. We weten in de meeste gevallen niet of herindeling problemen oplost en zo ja, welke. Evenmin is er veel bekend over neveneffecten van herindeling. Het eerder aangehaalde onderzoek van Toonen e.a. is een van de weinig grootschalige onderzoeken naar deze effecten. De studie laat zien dat die effecten van herindelingen in de periode 1982 - 1994 beperkt zijn en zich vooral voordoen in de rol van de gemeente als dienstverlener

en daarbinnen vooral op de ambtelijke organisatie: minder kwetsbaar en een groter strategisch vermogen. Effecten binnen die rol op politiek-bestuurlijke kaders werden niet gevonden. Binnen de andere rollen signaleerden de onderzoekers niet of nauwelijks effecten.

Wat node mist, is onderzoek waarin effecten van herindeling worden vergeleken met effecten van andere manieren om kwaliteit – zo u wilt bestuurskracht – van lokaal bestuur te verhogen, zoals samenwerking. Tijdens het ‘Lagerhuisdebat’ op het VNG-congres op 3 juni 2008 bleken de deelnemers het regelmatig fundamenteel oneens over de positieve en negatieve effecten van enerzijds herindeling en anderzijds samenwerking. Zo werd opgemerkt dat samenwerking, met name in Wgr-verband, de positie van de afzonderlijke raden zou verzwakken: deze raden worden voor min of meer voldongen feiten gesteld. ‘Bij samenwerking is de positie van de raad slechter, want het is onduidelijk wat die positie is. Bovendien kunnen gemeenteraden autonoom tot verschillende conclusies komen, dan gebeurt er niks en houd je elkaar gegijzeld. Dan komt er niks van samenwerking terecht.’ Daartegenover stelde een andere deelnemer dat juist vanwege de samenwerking de keuzen veel beter doordacht en toegelicht worden, zodat de afzonderlijke raden veel beter voorbereid zijn op de uiteindelijke beslissing. ‘Raden praten sinds de dualisering juist meer over gemeenschappelijke regelingen. Ze zijn zich beter bewust van hun positie.’

Natuurlijk kan ook een vergelijkend onderzoek geen absolute standaard opleveren die een instrumentele keuze tussen herindeling of een vorm van samenwerking mogelijk maakt. De waardering van de effecten is en blijft een politieke keuze, die betrokkenen verschillend ten opzichte van elkaar kunnen maken. Zo’n onderzoek kan wel bouwstenen leveren en inzichten bieden, die dat politieke debat faciliteren en mogelijk maken.

De noodzaak voor zo’n vergelijking wordt groter, nu er steeds meer alternatieve methoden worden gevonden om bestuurskracht te vergroten. Tot een jaar of tien geleden werd alleen samenwerking op basis van de WGR als alternatief voor herindeling gezien. Sindsdien is er echter een grote diversiteit aan samenwerkingsvormen en constructies ontstaan. Een tiental voorbeelden van nieuwe samenwerkingsvormen is te vinden in het in opdracht van de VNG opgestelde rapport ‘Loslaten en uitdagen: Decentralisatie van taken naar gemeenten’(2008). Technologische ontwikkelingen, vooral op het terrein van ICT, bieden wat dat betreft nieuwe kansen. Maar er is ook om een andere reden meer ruimte gekomen in het denken over vormen van samenwerken. De problemen in de voormalige ‘stadsprovincies’ waren aanjagers van het debat over bestuurlijke inrichting en het kost wat kost willen uniformeren en codificeren van samenwerkingsconstructies. De Wgr+-oplossing die daarvoor is ontwikkeld, heeft rust gebracht. Niet langer wordt bij elke discussie over samenwerking tussen gemeenten direct de relatie naar die gebieden gelegd. Om een goede keuze tussen herindeling en de varianten van samenwerking te kunnen maken, is zicht op de beoogde en niet beoogde, gewenste en ongewenste effecten nodig.

De huidige zoektocht naar mogelijkheden om de bestuurskracht van gemeenten te vergroten om daarmee verdere invulling te kunnen geven aan de rol van eerste overheid, kenmerkt zich door pluriformiteit. Daarin komen de lijnen uit de rapporten van de commissie-Bovens en van de commissie-Van Aartsen samen. In dit hoofdstuk bespreken we de

opbrengst van de drie expertmeetings en het VNG-deelcongres aan de hand van de volgende vijf thema's:

- 1 vorm volgt inhoud
- 2 samenwerking kan op vele manieren
- 3 de provinciale rol is ambivalent
- 4 bestuurskracht kan niet zonder krachtige bestuurders
- 5 meer aandacht voor democratische sturing, controle en legitimatie

Voorop staat evenwel de belangrijkste les uit dit project: bestuurskracht is een complex en veelzijdig begrip en elke definitie is een politieke keuze hoe de elementen binnen dat begrip te beoordelen en te waarderen. Een objectieve maatstaf, zo bleek ook uit de discussies tijdens de expertmeetings en het deelcongres, is theoretisch en praktisch onmogelijk.¹³ Meting van bestuurskracht kan dan ook nooit één op één leiden tot een conclusie of een gemeente zelfstandig kan blijven, moet gaan samenwerken of fuseren. Bestuurskrachtmetingen kunnen wel een belangrijke bijdrage leveren om met elkaar in gesprek te raken over het functioneren van de gemeente. Zulke metingen laten zien hoe betrokkenen het functioneren van de gemeente op uiteenlopende aspecten van bestuurskracht waarderen en waar verschillen van inzicht op zijn gebaseerd. Dat kan helpen bij de keuze hoe maatschappelijke vraagstukken het best zijn aan te pakken.

3.1 Vorm volgt inhoud

Het is zeker geen nieuw inzicht of frisse bijdrage aan het debat over bestuurlijke inrichting, maar sommige aloude inzichten kunnen niet vaak genoeg worden herhaald. In de discussies over de verschillende casussen werd in uiteenlopende bewoordingen gesteld dat herindeling noch enige vorm van samenwerking een doel op zich is. Ook niet als achter samenwerking als verborgen doelstelling behoud van autonomie verstoep zit: 'We zijn ingewikkelde dingen aan het doen en bedenken om de autonomie overeind te houden. Alsof autonomie een doel op zichzelf is. Daar is de samenleving niet bij gebaat', zoals een deelnemer aan een van de expertmeetings opmerkte. En tijdens het VNG-deelcongres zei iemand: 'De taken moeten centraal staan en daar zoek je dan vervolgens een bestuurlijke vorm bij. Dat kan herindeling zijn, maar ook een of andere vorm van samenwerking. Maar het begint bij de taken.' Op de regionale expertmeeting in Groningen noemde de huidige burgemeester van Delfzijl de herindeling van die gemeente uit 1990 een voorbeeld van een verkeerde herindeling. 'Er is toen niet nagedacht over de vraag: welke gemeente wil je zijn, wat is je opgave?' Daardoor zijn destijds de verkeerde gemeenten samengevoegd.

Het streven moet zijn gericht op een bestuurlijke inrichting die aansluit op de maatschappelijke opgaven en uitdagingen

13 In lijn met de rapporten van de commissie-Bovens, de commissie-Van Aartsen en het Manifest van de Gemeenten verkent de VNG nu de mogelijkheden tot het oprichten van een 'Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten'. Dit Kwaliteitsinstituut beoogt vorm te geven aan samenwerking tussen de VNG en aan haar gelieerde organisaties en kwaliteitsmanagement te organiseren voor en door gemeenten. Dit instituut dient zich te ontwikkelen tot een gezaghebbend instituut dat de voorwaarden creëert voor optimale ondersteuning aan gemeenten waar het de kwaliteit van dienstverlening betreft. Daarnaast zal dit instituut (de voorwaarden voor) collegiale visitatie, certificering van het bestuurskrachtinstrumentarium, maar ook het beheer van (ICT)standaarden en benchmarks organiseren. Over onder meer dit initiatief spreken VNG-leden zich uit tijdens de BALV in september 2008.

in een gebied. Die maatschappelijke opgaven zijn niet extern gedefinieerd of objectief vast te stellen. De plaatselijke gemeenschap bepaalt die opgaven. Soms is die gemeenschap ruim omvattend, zoals bij woningbouwopgaven in de stedelijke gebieden. Om aan de woningbehoefte in het centrum van een regio te kunnen voldoen, zullen veel gemeenten in dat gebied moeten bouwen en dus locaties aanwijzen. Die keuzen reiken verder dan alleen een gemeente en dat betekent dat een grotere gemeenschap betrokken is bij het maken van die keuzen. De maatschappelijke opgaven bepalen vervolgens de vorm, dus de bestuurlijke inrichting. Dat is zelden of nooit één optie, meestal zijn er uiteenlopende mogelijkheden met eigen succes- en faalfactoren. Varianten kunnen ook op verschillende aspecten van bestuurskracht (vergelijk de kwaliteitsmatrix van Toonen e.a.) effecten hebben. De inschatting en waardering van die effecten heeft een politiek karakter, zodat de uiteindelijke keuze voor een variant politieke besluitvorming vraagt.

3.2 Samenwerken kan op vele manieren

In toenemende mate ontstaan er de laatste jaren nieuwe vormen van samenwerking tussen gemeenten met inmiddels min of meer bekende labels als 'shared service center', het 'Ten Boer-model' of SETA. De werkwijzen van de Middelsee- en van de BEL-gemeenten zijn er ook voorbeelden van. Samen met allerlei bestaande samenwerkingsconstructies op basis van de Wgr heeft zich een breed palet aan mogelijkheden ontwikkeld.

Voor wie van eenheid en overzicht houdt, is dat een gruwel. 'Al die hulpconstructies tasten de fundamenten van het huis van Thorbecke aan', is een veelgehoorde opmerking. Sommigen spreken van een wirwar aan samenwerkingsverbanden, de hedendaagse terminologie voor wat een jaar of 15 geleden een 'lappendeken' heette. Ook zou samenwerking resulteren in bestuurlijke drukte. Daar staat tegenover dat de toenemende complexiteit en verwevenheid van maatschappelijke vraagstukken en veranderende mogelijkheden ten gevolge van ICT andere vormen van aanpak teweegbrengen. Er is geen gemeente in Nederland die volledig zelfstandig kan functioneren, iedere gemeente van heel klein tot de allergrootste maakt deel uit van samenwerkingsverbanden.

De gedachte dat bestuurskracht verwijst naar mogelijkheden van gemeenten om zelfstandig problemen aan te pakken, staat tegenover de interpretatie dat bestuurskracht het vermogen is om te organiseren dat problemen worden aangepakt. De provincie Zuid-Holland kiest in haar nota 'Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan' bijvoorbeeld voor de eerste lijn. Bestuurskracht wordt daarin omschreven als 'de mate waarin en de wijze waarop een gemeente *zelfstandig* haar lokale taken en regionale opgaven realiseert ...'.¹⁴ De directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties zit op de andere lijn wanneer ze stelt dat besturen de kunst van het doelgericht samenwerken is: '...Besturen die denken dat ze alles in hun eentje kunnen, maken maar weinig klaar...'.¹⁵

De innovatie die op het terrein van samenwerking is ontstaan, is een indicatie dat die tweede lijn in de bestuurlijke

14 Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, *Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan*. Den Haag, april 2008; pagina 5. Cursivering niet in oorspronkelijk citaat.

15 Aangehaald in Binnenlands Bestuur, 25 april 2008.

praktijk de overhand heeft. Een interessante ontwikkeling daarbij is dat binnenkort de voorkeur voor publiekrechtelijke taakuitoefening wordt geschrapt uit de Provinciewet en de Gemeentewet. Decentrale overheden kunnen hierdoor in de toekomst gemakkelijker een bedrijf oprichten of daarin deelnemen.¹⁶ Volgens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken sluit dit aan op de ontwikkeling van de laatste jaren dat gemeenten en provincies op steeds ruimere schaal gebruik maken van privaatrechtelijke rechtsvormen, die bovendien steeds complexer worden. Vooral wat betreft dienstverlening, uitvoering en beheer blijkt de bedrijfsmatige aanpak populair. In de wetwijzigingen wordt verder rekening gehouden met nieuwe rechtsvormen zoals de door het kabinet aangekondigde maatschappelijke onderneming en vormen voor grensoverschrijdende samenwerking. Dit kabinetsvoornemen kan worden beschouwd als een verdere stimulans voor innovatie op het gebied van samenwerking.

Deze innovaties ontwikkelen zich veelal buiten het kader van de Wgr. Gelet op alle initiatieven en ontwikkelingen is dat een vruchtbare aanpak. Buiten de Wgr is er ruimte voor creativiteit. 'De Wgr als referentiekader vervaagt, we zoeken en vinden alternatieven daarbuiten', zoals een discussiedeelner het uitdrukte. Dat impliceert ook dat het op dit moment niet verstandig zou zijn de Wgr aan te passen, teneinde alle nieuwe ontwikkelingen daarin onder te brengen en een raamwerk te bieden voor vernieuwing. De huidige Wgr voldoet voor de terreinen waarop deze wordt toegepast en leidt tot weinig problemen. Beleidsrust op dat punt bevordert innovaties op het gebied van samenwerking.

3.3 De provinciale rol is ambivalent

Sinds december 2002 geldt met het nieuwe herindelingskader als officieel adagium bij herindeling dat het 'van onderop' moet komen. Herindelingen, zo is de gedachte, mogen niet meer worden opgelegd als de betrokken gemeenten het zelf niet willen. Anders gezegd: zonder draagvlak geen herindeling. Dat was mede een reactie op de vele protesten tot aan de Eerste Kamer aan toe van gemeenten, bestuurders en burgers die zich tegen een door de provincie voorbereide herindeling verzetten. Voortaan zou naar 'de burger worden geluisterd'. Maar vaak is het niet de burger naar wie wordt geluisterd maar vooral de burgemeester of diens gemeentesecretaris.

Daarmee is niet gezegd dat het initiatief tot een herindeling alleen door gemeenten genomen kan worden. De Wet algemene regels herindeling (Arhi) biedt ook ruimte voor initiatief van de provincie (artikel 8). Uiteindelijk beslissen Tweede en Eerste Kamer of een herindeling wordt doorgevoerd. Op papier is daarmee op voorhand niet te zeggen wat er gebeurt indien een provincie een herindeling wenst en dat ook adviseert aan de minister, terwijl de betrokken gemeenten zich daartegen verzetten. De praktijk laat echter zien dat in die situaties draagvlak toch niet zo'n grote rol speelt.

De gemeente Swalmen verzette zich tot de herindeling per 1 januari 2007 heftig tegen toevoeging bij Roermond. Warnsveld wilde per 1 januari 2005 niet bij Zutphen worden gevoegd, Voorhout niet bij Teylingen (Warmond en Sassenheim,

¹⁶ Dit heeft staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 24 april 2008: zie: http://www.minbzk.nl/111674/kabinetsreactie-op_0

herindeling per 1 januari 2006) en Heerjansdam niet bij Zwijndrecht (herindeling per 1 januari 2003). In alle gevallen zetten beide Kamers door, op aangeven van de desbetreffende provincie.

Bestuurders en andere betrokkenen denken verschillend over de rol van de provincie bij het vraagstuk van de bestuurlijke inrichting en organisatie. 'De provincie heeft alleen een rol wanneer er sprake is van taakverwaarlozing door een gemeente', zei één van de deelnemers aan de expertmeetings. 'Ik zie geen wettelijke basis voor een activistische rol van de provincie op dit punt', zei een ander, 'en al helemaal niet met doorzettingsmacht'. Daar tegenover waren deelnemers die vonden dat gemeenten vaak toch niet in staat zijn boven hun eigen niveau uit te kijken en dat daarom een provinciale rol vereist is. Dat kan via de bestuurlijke inrichting, maar ook door bepaalde taken bij gemeenten weg te halen: 'Ik zie nu gemeenten met elkaar concurreren op de woningmarkt. Dat is een oneigenlijke manier om leegstand tegen te gaan. Misschien moet die taak maar bij de provincie worden gelegd,' zei een debatdeelnemer uit een noordelijke gemeente. Ook de provincie Zuid-Holland ziet nu een grotere rol voor zichzelf op het vlak van herindeling en samenwerking weggelegd dan in het verleden. 'Het huidige staatkundig bestel is zo ingericht dat de provincie als eerste aan zet is bij de kwaliteit van (...) het lokaal bestuur.'¹⁷ De provincie baseert dat vooral op de Arhi, haar taak om financieel toezicht te houden en gemeentewettelijke bepalingen ten aanzien van taakverwaarlozing.

Los van de vraag of provincies nu wel of geen formele bevoegdheden hebben om op dit gebied de eerste viool te spelen, hebben ze wel andere manieren om het proces te beïnvloeden. Invloed uitoefenen kan immers ook zonder formele machtsmiddelen. Een aardig voorbeeld is een provincie die het wenselijk vond bestuurskrachtmetingen te houden. Daartoe werden onder meer alle burgemeesters individueel bij de Commissaris van de Koningin uitgenodigd: 'Jullie doen toch wel mee?' Ook het benoemen van een waarnemer als burgemeester in plaats van het openstellen van de vacature voor een normale benoeming is zo'n middel. Of de persoonlijke boodschap van de Commissaris van de Koningin aan de net door hem geïnstalleerde nieuwe burgemeester dat deze natuurlijk nu wel zorgt dat die herindeling er nu eindelijk komt. 'Zachte' invloedsmiddelen, naast het aloude bieden van financiële of personele steun door de provincie aan gemeenten die uiteraard geheel vrijwillig tot een fusie besluiten.

Daarnaast speelt mee dat de provincie met haar ruimtelijke ordeningsbeleid de ruimtelijke ontwikkelingskaders creëert waarin de nieuwe gemeente dient te opereren. Zo heeft de provincie Zuid-Holland het Westland aangewezen als 'greenport' en daarmee ook het perspectief voor deze nieuwe gemeente neergezet. Zo kan ook worden gewezen op de Vinx-locatie Lansingerland. Om die te realiseren was het volgens de provincie verstandig dat Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs samengingen.

Het nadeel van deze zachte invloedsmiddelen is de beperkte democratische controle erop. Wie beslist op basis waarvan of de provincie met deze middelen aanstuurt op herindeling of op samenwerking? Hoe controleren Provinciale Staten of de bestuurders hun invloed ook daadwerkelijk aanwenden in de richting die Provinciale Staten hebben bepaald?

17 Provincie Zuid-Holland, *Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan*, april 2008.

Provincies pakken de rol verschillend op en na verkiezingen kan een provincie ook de eigen lijn op dat punt weer veranderen: 'Tot 2007 was Friesland nadrukkelijk bezig met het proces, maar nu heeft er een politieke koerswisseling plaatsgevonden en beperkt de provincie zich tot gesprekken. Zo komt alles weer tot stilstand', zei een deelnemer aan de expertmeeting in Groningen. Een helder door de wetgever gedefinieerde rol van de provincie bij de bestuurlijke inrichting en organisatie is wenselijk. Zeker omdat als het gaat om het zoeken naar mogelijkheden om maatschappelijke vraagstukken aan te kunnen pakken, de discussie niet vertroebeld mag worden door de vraag welke bevoegdheden de provincie daarin heeft. Nu is dat nog geen eenvoudige vraag. Wanneer gemeenten daadwerkelijk de eerste overheid zijn, is er weinig ruimte voor een provincie die daar dan toch weer boven gaat staan om als een soort *allereerste* overheid de inrichting en organisatie van die gemeentelijke laag te bepalen. Omgekeerd is het ook niet goed denkbaar dat de provincie geen rol speelt. Daarvoor zijn er teveel voorbeelden van regio's waar de discussie over de bestuurlijke inrichting tussen gemeenten zich langdurig voorsleept. 'Bovendien zal er altijd behoefte blijven aan bovengemeentelijke afstemming, ook bij dit soort zaken. De provincie Drenthe vervult die rol goed', zoals een burgemeester uit die provincie tijdens een van de expertmeetings zei.

Dit helpt ook het denken over de betekenis van 'eerste overheid' verder. In de expertmeetings namen diverse sprekers daar afstand van. 'De kreet eerste overheid is onzinnig en misleidend. Er is maar één overheid', zei iemand. Meestal verloopt de samenwerking tussen gemeenten en de provincie wel goed naar het oordeel van betrokkenen. Gemeenten zijn onderdeel van het bestuurlijke bestel, waar ook provincies deel van uitmaken, net als de waterschappen en het Rijk. Bestuurskracht heeft ook betrekking op de wijze waarop een gemeente met de provincie of waterschappen samenwerkt. Eerste overheid wil niet zeggen enige overheid en zonder samenwerking met andere onderdelen van het staatsbestel brengen gemeenten maar weinig tot stand. Die samenwerking is vervolgens wel gebaat bij helderheid over rollen en verantwoordelijkheden.

3.4 Bestuurskracht kan niet zonder krachtige bestuurders

De term 'bestuurskracht' verwijst naar een abstracte entiteit, het bestuur. Het lokaal bestuur, het is een open deur, is echter een verzameling van individuen; slechts één burgemeester, één gemeentesecretaris, één griffier, een handjevol wethouders, enkele honderden ambtenaren van wie het merendeel echter betrokken is bij uitvoerende taken. Dat betekent dat slechts enkele tientallen ambtenaren die zich op de één of andere wijze bezighouden met beleids- en visieontwikkeling. In een dergelijke constellatie kunnen personen het verschil maken. Als in de context van herindeling of samenwerking gesproken wordt over het verminderen van de kwetsbaarheid van de organisatie, betekent dit feitelijk dat de organisatie over meer gekwalificeerde mensen wil beschikken.

In hun bijdrage aan het themanummer van 'Bestuurskunde' over bestuurskracht doen Boogers en Schaap eveneens de suggestie dat personen ertoe doen: 'Wie de bestuurskracht in het binnenlands bestuur wil vergroten, doet er dus verstandig aan zich minder te richten op het vergroten van gemeenten. Veeleer is het belang de kwaliteit van de bestuur-

ders en de ambtenaren in de desbetreffende gemeenten te vergroten, (...).¹⁸ Een deelnemer aan het debat tijdens het VNG-deelcongres was er uitgesproken over: 'Nodig is leiderschap met lef. En je moet als bestuurder weten wat er leeft. We hebben betrokken en verbonden bestuurders nodig.' En een ander: 'Bestuurskracht is een containerbegrip, ik kan het niet meer horen. Er wordt altijd een verband gelegd met de grootte van de gemeente, met decentralisatie, met herindelings. Het gaat om sterke bestuurders, mensen die de materie kennen.'

Zowel in de BEL-gemeenten als bij de Middelsee-gemeenten is de invloed van individuele personen op het traject groot geweest. Zonder de gedrevenheid van een aantal sleutelfiguren uit het ambtelijke en het bestuurlijke domein was het waarschijnlijk anders gelopen. En die sleutelfiguren waren zich zeer wel bewust van de noodzaak om aan draagvlak te werken, om anderen mee te nemen: 'Regelmatig gingen we naar een restaurantje-aan-het-eind-van-de-wereld om de raadsleden bij te praten'. Ook benadrukte een deelnemer hoe belangrijk het is dat die sleutelfiguren elkaar steeds weten te vinden: 'We vonden elkaar steeds gemakkelijk, ook al zit een secretaris er toch anders in'.

Er bestaat nog weinig systematische kennis over de invloed van bestuurders op de kwaliteit van de organisatie in het openbaar bestuur. Bestuurders vatten we in deze context breed op en hiertoe behoren ook (top-) ambtenaren die de bestuurders in formele zin (burgemeester, college en raad) direct ondersteunen. Niemand zal ontkennen dat personen en persoonlijke eigenschappen en interactie er toe doen, maar welke persoonlijke eigenschappen in welke omstandigheden welke effecten hebben is grotendeels nog onbekend. Er zijn wel aanwijzingen welke factoren een rol spelen. Zo stelde bijvoorbeeld Zenc,¹⁹ in een onderzoek naar 'minder presterende gemeenten', dat de persoonlijke kwaliteiten van sleutelfunctionarissen zoals burgemeester en secretaris van grote invloed zijn op de prestaties van die gemeenten. Tevens werd geconstateerd dat de fysieke afstand van een gemeente tot een HBO-instelling of universiteit van betekenis is. Relatieve nabijheid zorgt ervoor dat betrekkelijk veel academici zich in de omgeving willen vestigen, hetgeen zijn weerslag heeft op de samenstelling van de raad, de kwaliteiten van wethouderskandidaten en de rekruteringsbasis voor ambtelijk personeel. En in een studie in opdracht van de Vereniging van Griffiers en de Vereniging van Gemeentesecretarissen²⁰ wordt geconstateerd dat waar secretaris en griffier goed samenwerken, dit positieve effecten heeft op de ontwikkelingen van een gemeente. In een grootschalig internationaal vergelijkend onderzoek laten Mouritzen en Svava²¹ onder meer zien, dat voor succesvolle samenwerking tussen politiek-bestuurlijke en ambtelijke spelers erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en waarden die elkaar aanvullen van groot belang zijn.

Naast de persoonlijke kwaliteiten en samenwerking is in de literatuur regelmatig aandacht geschonken aan het belang van leiderschap. In de democratisch gecontroleerde omgeving van de publieke sector werkt dat anders en worden ande-

18 M. Boogers en L. Schaap, *Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken*. In: Bestuurskunde, jaargang 16 (2007) 2, pagina 13-14.

19 Zenc, *De Achtergronden van gemeentelijke prestaties*. Den Haag, Bureau Strategische Kennisontwikkeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2007.

20 BMC, *Sterke koppels, sterk bestuur*, juni 2007.

21 Mouritzen, P.E., J.H. Svava, 2002, *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.

re eisen gesteld dan in de private sector. Illustratief daarvoor is dat het regelmatig voorkomt dat bestuurders die als ondernemer buitengewoon succesvol waren in grote bedrijven, het als wethouder niet redden. Respect en internalisering van democratische waarden en normen spelen een rol, net als grote politieke gevoeligheid. Wie iets wil realiseren in het openbaar bestuur moet weten te verbinden, coalities weten te smeden en steeds weer aan een draagvlak werken. Zeker in Nederland waar het lokale bestuur in vergelijking tot andere landen gekenmerkt wordt door collectief leiderschap²². Naast persoonlijke kenmerken zijn ook omgevingsfactoren van invloed op succesvol leiderschap, zoals mogelijkheden en ruimte voor mensen om nieuwe initiatieven te nemen en technologische vernieuwingen²³. Onderzoeken naar wat tot een jaar of vier geleden werd aangeduid met publieke ondernemers kunnen een bijdrage leveren aan inzicht in wat krachtige bestuurders zijn en in welke omgeving ze floreren. Want het is nadrukkelijk de interactie tussen omgeving en persoonlijke eigenschappen die iemand succesvol maakt. Denk maar aan het voorbeeld van die krachtige gemeentesecretaris die in een nieuwe gemeente volledig mislukt. Of aan die burgemeester die voortijdig moet vertrekken vanwege alle problemen en die in een andere gemeente schittert en veel realiseert.

Bij gebrek aan voldoende geschikte informatie blijft het speculeren, maar het is verleidelijk om te stellen dat bestuurskracht en 'bestuurderskracht' veel met elkaar te maken hebben. Kundige personen op sleutelposities (gemeentesecretaris, afdelingshoofden, wethouders, burgemeester) die goed weten samen te werken kunnen van groot belang zijn. En het omgekeerde is ook waar: 'Krachtige bestuurders kunnen niets zonder goede organisaties', zei een deelnemer aan het VNG-deelcongres. En iemand anders was van mening dat een gemeente niet afhankelijk moet zijn van krachtige bestuurders: 'De gemeente als instituut moet krachtig zijn, het is dan mazzel als je ook krachtige bestuurders hebt.'

3.5 Meer aandacht voor democratische sturing, controle en legitimatie

Lokaal openbaar bestuur in Nederland bestaat bij de gratie van democratisch gelegitimeerde sturing en controle. Formeel bepaalt een direct gekozen volksvertegenwoordiging de hoofdlijnen, benoemt wethouders die deze uitvoeren en controleert deze uitvoering: 'aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad' zoals dat in artikel 125 van de Grondwet is geformuleerd. In de praktijk is de rol van die wethouders aanmerkelijk dominanter. Zij zijn de professionele bestuurders die ondersteund door een ambtelijke organisatie een stevig stempel op de besluitvorming drukken. De dualisering in 2002 was wat dat betreft een codificatie: de stevige positie van het college kreeg een basis in de gemeentewet, waarbij het grondwettelijke arrangement wel het kader bleef.

Ongeacht de schaal van gemeenten is die sturing en controle door de raad een voortdurend punt van zorg. De parttime 'amateurpolitici' hebben altijd een kennis- en informatieachterstand op de professionele, meestal fulltime werkende bestuurders. De directe ondersteuning van de raad door de griffier valt in het niet bij die van het college. Natuurlijk

22 Mouritzen, P.E., J.H. Svara, 2002, aangehaald werk

23 Zie bijv. Doig J.W., E.C. Hargrove, 1990 (red.) *Leadership and innovation, Entrepreneurs in Government*. John Hopkins University Press; Lewis, E. (1980) *Public Entrepreneurship, Toward a theory of Bureaucratic Political Power*. Indiana University Press.

respecteren colleges besluiten van de raad en natuurlijk werkt de ambtelijke organisatie uiteindelijk net zozeer voor de raad als voor het college, maar de posities zijn anders.

Bestuurlijke drukte is de laatste jaren als begrip in de mode gekomen. Het verwijst naar situaties waarin bestuurders uit meerdere bestuursorganen betrokken zijn bij beleid en besluitvorming over eenzelfde onderwerp. Vrijwel altijd gaat het over vraagstukken die de territoriale grenzen of bevoegdheden van één bestuurlijke eenheid overstijgen. Naarmate het aantal betrokkenen toeneemt, groeit de complexiteit van de besluitvorming. Betrokkenen klagen regelmatig over stroperigheid of melden geërgerd dat ze regelmatig hele dagen met dezelfde mensen over steeds weer andere onderwerpen en in andere contexten zitten te vergaderen. Dit soort beslissituaties weerspiegelen de veelheid aan belangen en betrokkenen die in het geding zijn. De negatieve kwalificatie 'drukte' suggereert dat het wel eens wat minder kan met het erbij betrekken van al die belangen en betrokkenen.

Wat minder naar voren komt in beschouwingen over bestuurlijke drukte is dat dit soort overlegsituaties de mogelijkheden voor democratische sturing en controle door gemeenteraden bemoeilijken. Besprekingen en onderhandelingen spelen zich op veel momenten en op veel plaatsen af. Vaak zijn het continue processen zonder duidelijk aanwijsbare beslismomenten en worden teleurstellende of ongewenste uitkomsten gepresenteerd als het beste mogelijke resultaat van moeilijke onderhandelingen.

Dit doet zich voor in alle situaties waarin gemeenten met elkaar moeten samenwerken om een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Het is een van de redenen waarom velen terughoudend zijn bij samenwerkingsverbanden tussen gemeenten: de democratische sturing en controle zijn niet automatisch gegarandeerd. 'Maar is dat zoveel anders in grote gemeenten? Daar staat de raad zover op afstand, die ziet ook lang niet alles', vroeg een deelnemer aan een van de expertmeetings zich af. 'En er zijn ook grote gemeenten waar de wethouders grote problemen hebben om de eigen organisatie aan te sturen.' En je kunt zulke problemen voorkomen, zoals een deelnemer aan het VNG-deelcongres opmerkte: 'Raadsleden hoeven niet buiten spel te staan bij samenwerking. Je kunt kaders stellen en afspraken maken over samenwerking, daarvoor hoeft je niet te herindelen.' Dat zijn terechte nuanceringen. Indien om bestuurskracht te versterken een keuze moet worden gemaakt tussen schaalvergroting of vormen van samenwerking, is in alle gevallen aandacht voor de rol van de raad geboden.

Die nuancering neemt niet weg dat democratische sturing en controle binnen een bestuurlijke eenheid uiteindelijk gemakkelijker kan worden geregeld dan tussen bestuurlijke eenheden met elk een eigen volksvertegenwoordiging. Zoals tijdens het VNG-deelcongres werd gesteld: 'Als je louter kijkt vanuit taken is samenwerking een prima oplossing. Maar als je de democratie serieus neemt, is herindeling beter. Dan heb je immers regelmatig verkiezingen die zorgen voor democratische legitimiteit.' De formele politieke, bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen binnen een gemeente liggen vast in wet- en regelgeving. Natuurlijk kunnen zich dan uitwassen voordoen, zoals situaties waarin het college zich niets aan de raad gelegen laat liggen of waarin de ambtelijke organisatie haar eigen plan trekt ongeacht wat college of raad besluiten. Uiteindelijk zijn die dan echter terug te voeren op actoren die regels niet nakomen, hun verantwoordelijkheid niet waar kunnen maken of het gezag daartoe niet hebben.

In samenwerkingsrelaties komt daar een complicerende factor bij. Want de onderlinge verhoudingen zijn niet automatisch geborgd of zonder meer helder. Diffuse democratische controle en sturing kunnen een reëel knelpunt vormen. Het 'informeel bijpraten van de raad' bij de ontwikkeling van samenwerkingsverbanden is belangrijk, maar doet zonder verdere stappen geen recht aan het grondwettelijke hoofdschap van de raad. Dat overigens ook na herindelingen gemeenten voor de uitvoering van hun taken zullen moeten blijven samenwerken met andere gemeenten, wil niet zeggen dat herindeling niet van invloed is op het vraagstuk van democratische sturing en controle. Na opschaling wordt in elk geval het aantal bestuurlijke partners kleiner en verbeteren de sturings- en controlemogelijkheden.

Kiezen voor een herindeling of voor een samenwerking à la de BEL- of de Middelsee-gemeenten, op grond van de Wgr, of welke variant dan ook heeft betrekking op de structuur. Dat is echter maar een deel van het verhaal. Zoals de vice-voorzitter van de Raad van State in het jaarverslag over 2001 het formuleerde:

*'Naarmate de wederzijdse afhankelijkheid binnen de staat, tussen staten, tussen staat en maatschappij toeneemt, vermindert de betekenis van formele structuren en groeit het belang van processen. Veel belangrijker dan structuren wordt dan ook de kwaliteit van beleidsprocessen, van functionarissen die in die processen een rol spelen en van de controle op hun handelen. Wie doet wat waarom? Wie wordt daarbij betrokken en wanneer? Wat is daarvan het resultaat en welke conclusies worden daaruit getrokken?'*²⁴

Dat gaat direct ook over de positie van de volksvertegenwoordiging in deze processen. Tijdens de expertmeetings is diverse malen opgemerkt dat innovatieve vormen van samenwerking een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van de positie van gemeenteraden. De raden van de BEL-gemeenten zullen immers, net als de raden van de Middelsee-gemeenten strakker en eenduidiger hun sturende rol in moeten vullen. Welke beleidsvoorstellen met welke koers willen ze wanneer hebben? Welke informatie over het verloop van beleidsprocessen verwachten ze en hoe willen ze die ontvangen? Dat gaat evenwel ook op in heringedeelde gemeenten: hoe wil de raad politieke keuzen kunnen maken, hoe wil de raad de betrokkenheid van burgers organiseren, hoe wil de raad successen en knelpunten inzichtelijk krijgen?

Hierbij speelt nog mee dat discussies en besluiten over bestuurlijke arrangementen, of het nu herindeling of samenwerking is, in toenemende mate een bestuurdersdiscussie wordt. Burgers lopen niet meer warm voor het behoud van de zelfstandigheid van hun gemeente, voor hen zijn de kwaliteit van de dienstverlening en het adequaat aanpakken van problemen belangrijk. Hóe dat vervolgens organisatorisch vorm krijgt, is van secundair belang. De tijd dat het Binnenhof volstroomde met demonstranten die hartstochtelijk pleiten voor het behoud van Rosmalen of Vleuten-De Meern ligt ver achter ons. Sturing en controle op het bestuur, ongeacht de vorm, zal nadrukkelijk van de raad moeten komen. En, zoals ook herhaaldelijk tijdens de discussiebijeenkomsten werd opgemerkt: ook lokale identiteit is niet direct afhankelijk van schaal. Onder meer werd gesteld dat 'vasthouden aan lokale identiteit door bange bestuurders' niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van dienstverlening. Of in een meer positieve formulering: 'Als een gemeente ambities heeft die in het belang van de burger zijn en die schaalvergroting noodzakelijk maken, hoeft dat voor de identiteit niet nadelig te zijn.'

24 Mr. H.D. Tjeenk Willink, Jaarverslag Raad van State 2001, Algemene Beschouwing

Overigens zijn moderne instrumenten om aan de samenleving verantwoording af te leggen als benchmarks of voor iedereen toegankelijke prestatie metingen zoals watdoetjegemeente.nl wel een goede aanvulling, maar geen alternatief voor het ordentelijk regelen van democratische sturing en controle.

Een belangrijk onderdeel van bestuurskracht heeft met democratische waarborgen te maken. Dat staat los van de vorm die voor de bestuurlijke inrichting wordt gekozen. Als een structuurverandering niet leidt tot het tenminste gelijk blijven van de kwaliteit op deze waarborgen, resulteert die verandering uiteindelijk in vermindering van bestuurskracht.

3.6 Afsluiting

Deze vijf thema's die een centrale rol spelen in het huidige debat over de bestuurlijke inrichting en organisatie op lokaal niveau wijzen niet in een bepaalde richting. Elk thema laat ruimte voor keuzen en invulling. Daarmee wordt onderstreept dat de discussie in essentie een politieke discussie is. Er bestaat geen objectieve standaard voor het beste model. Zelfstandigheid, samenwerking, noch herindeling is een antwoord dat automatisch uit een technische afweging of een computermodel rolt. Afhankelijk van de situatie, de maatschappelijke vraagstukken en de eigen visie daarop, definiëren betrokkenen wat volgens hen de optimale inrichting en organisatie van het bestuur is. Dat betekent ook dat de discussie over de ideale inrichting voort zal blijven gaan, waarbij steeds nieuwe antwoorden en mogelijkheden zullen worden gevonden.

Over de auteurs

Dr. P.G. Castenmiller is verbonden aan Zenc, bureau voor innovaties in het publieke domein. Voorheen heeft hij geruime tijd gewerkt bij SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG, alwaar hij zich beziggehouden heeft met alle facetten van het lokale bestuur. In het bijzonder hield hij zich bezig met de politiek-bestuurlijke organisatie van het lokaal bestuur, waaronder thema's vallen als interactief bestuur, dualisme, intergemeentelijke samenwerking, herindelingen en bestuurskracht. Bij Zenc heeft hij zich verder in deze onderwerpen gespecialiseerd, waarbij met nadruk de vraag centraal staat hoe gemeenten zich verder kunnen ontwikkelen tot een krachtige bestuurslaag.

Peter Castenmiller is gepromoveerd politicoloog en heeft op basis van zijn werk vele malen gepubliceerd over ontwikkelingen in het decentrale bestuur. Tevens maakt hij deel uit van de redactie van het wetenschappelijk tijdschrift Openbaar Bestuur. Ook is hij lid van de rekenkamer van de Provincie Zeeland. Sinds kort is hij tevens lector aan de Bestuursacademie Zuid Nederland.

Dr. M.J.E.M. van Dam is zelfstandig politiek-bestuurlijk adviseur en publicist. Hij adviseert over besluitvormingsvraagstukken en politiek-bestuurlijke verhoudingen op lokaal niveau. Ook publiceert hij hierover, onder meer in de Staatscourant en VNG-magazine. Daarnaast verzorgt hij als docent opleidingen en cursussen op dit gebied. Hij was eerder onder meer universitair docent Bestuurskunde aan de universiteit van Leiden, hoofd van de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente Haarlemmermeer en raadsgriffier in die gemeente. Ook was hij als adviseur verbonden aan Gemeenteraad.nl. In het verleden is hij lid geweest van de rekenkamercommissie in zijn woonplaats Utrecht en bestuurslid van de Vereniging van Griffiers.

Marcel van Dam heeft veel gepubliceerd over onder meer herindeling, dualisering en topambtenaren op lokaal niveau. Sommige van die publicaties hebben een wetenschappelijke doelgroep, andere zijn geschreven voor de praktijk. Zie voor meer informatie www.marcelvandamadvis.nl.

Colofon

Deze publicatie is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Het is de derde publicatie over het VNG thema 'Sterk Lokaal Bestuur'.

De informatie is ook te vinden op de websites www.vng.nl en www.actieprogramma.nl

Auteurs

De heer dr. M.J.E.M. van Dam

De heer dr. P.G. Castenmiller

De publicatie is tot stand gekomen in samenwerking met:

- De heer mr. C.L. de Vlieger (VNG, projectleider De Eerste Overheid)
- Mevrouw drs. L.D. Lemmens en mevrouw dr. R.H.J. Lenten (Actieprogramma Lokaal Bestuur, een project van VNG en BZK)
- De heer drs. J.C.J.M. van der Voet (VNG, Hoofd Expertisecentrum Gemeenterecht)

Teamleden Project De Eerste Overheid:

- De heer G.J.J.J. Heetman
- De heer R.B. Palstra
- Mevrouw drs. M. Veerbeek

Fotografie

Foto's Nationale beeldbank en Meindert van Dijk (pag. 20)

Opmaak

VNG, Chris Koning

Druk

Drukkerij Excelsior B.V., Den Haag

VNG

Postbus 30435,

2500 GK Den Haag

VNG Informatiecentrum

T.: 070 373 8020

E.: informatiecentrum@vng.nl

