

Gooi en Vechtstreek: regio met een plus!?



**Nut en noodzaak van regionaal denken,
strategische samenwerking en
bestuurlijke herinrichting**

**Advies aan provincie Noord-Holland
en de gemeenten**

**Dr. H. te Grotenhuis
Mr. G.J. Jansen**

April 2014

Colofon

Tekst

Commissie Verdiepende verkenning bestuurlijke toekomst Gooi en Vechtstreek

dr. H. te Grotenhuis

mr. G.J. Jansen

drs. J. van der Wal (secretaris)

De commissie heeft deze verdiepende verkenning verricht in opdracht van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland.

Ontwerp, vormgeving en drukwerk

Provincie Noord-Holland

Reacties naar het secretariaat van de Commissie:

J. van der Wal, 023 – 514 34 65

walj@noord-holland.nl

April 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1. Onze opdracht en werkwijze	6
2. Beschrijving van de Gooi en Vechtstreek	9
3. Visies en opvattingen over samenwerking en bestuurlijke organisatie	15
4. Opgaven in de Gooi en Vechtstreek	19
5. Uitdagingen in de rolopvatting en taakuitvoering van de lokale overheid	24
6. Advies aan provincie Noord-Holland en de gemeenten	28

Bijlagen

- Overzicht gesprekspartners
- Bijdragen 3 experts
 - *'Ruimtelijk economische analyse en toekomstverwachtingen, Gooi en Vechtstreek'*, Prof. dr. P.P. Tordoir, maart 2014
 - *'De kundige gemeente'*, Prof. dr. Arno F. A. Korsten, 17 maart 2014
 - *'Profielschets Het Gooi en de Vechtstreek'*, Jan Brouwer, 17 maart 2014

VOORWOORD

Met veel genoegen hebben we in opdracht van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland een verdiepende verkenning verricht naar de bestuurlijke toekomst van de Gooi- en Vechtstreek.

We wilden geen advies schrijven dat in de spreekwoordelijke bureaula zou verdwijnen. Maar een advies dat een katalysator zou kunnen zijn in het gesprek dat in de Gooi en Vechtstreek inmiddels – zij het soms noch wat aarzelend – over regionale ontwikkeling, samenwerking en bestuurlijke organisatie is begonnen. Daarom zijn we begonnen met te luisteren. Luisteren naar de betrokken bestuurders en politici in het gebied en naar vertegenwoordigers van maatschappelijke ondernemingen.

De gesprekken waren alle open, informatief en zinvol. We willen alle gesprekspartners op deze plaats van harte bedanken voor hun tijd en bijdrage. Met name de fractievoorzitters. Want hoewel het verkiezingstijd was, namen zij geen blad voor de mond en deelden zij in alle openheid hun wensen, zorgen en opvattingen met elkaar en met ons. Ook willen wij graag op deze plaats Jurgen van der Wal bedanken. Met zijn onvermoeibare en opgewekte inzet heeft hij ons als secretaris op zeer plezierige wijze ondersteund.

We hopen dat onze gesprekspartners zich in het advies herkennen en dit advies als een inspirerende en richtinggevende mijlpaal beschouwen in hun eigen proces van regionaal denken, samenwerking en bestuurlijke organisatie.

Velen zeiden tegen ons: maak duidelijk waarom samenwerking en eventueel schaalvergroting nodig is, want we zijn nog niet van de goede redenen overtuigd. Aan die wens hebben wij nadrukkelijk proberen te voldoen door in eerste instantie de inhoudelijke opgaven in de regio te formuleren en te onderbouwen. Pas in tweede instantie hebben we naar de bestuurlijke organisatie gekeken, die voor het aanpakken van die opgaven nodig is. De discussie over de schaal van de provincies is naar ons oordeel door deze benadering geen belemmering om het advies uit te voeren.

De bal ligt nu bij de provincie Noord-Holland en de gemeenten. Na het rapport van de heer Winsemius en voorliggende verdiepende verkenning hoeft niets hen meer te weerhouden om ferme stappen te zetten in de richting van een bestuurskrachtige en eensgezinde regio.

Wij hopen van harte dat ons advies bijdraagt aan het welslagen daarvan!

Hannie te Grotenhuis en Geert Jansen

1. Onze opdracht en werkwijze

De bestuurlijke ontwikkeling in de Gooi en Vechtstreek is al jarenlang onderwerp van discussie. Een voorstel voor de fusie van vier gemeenten vond in 2012 geen meerderheid in de Tweede Kamer vanwege het ontbreken van lokaal draagvlak. De heer Winsemius kwam in april 2013 op verzoek van de Regio Gooi en Vechtstreek met een advies over de versterking van de bestuurlijke en strategische positie van het gebied. De provincie Noord-Holland gaf gevolg aan het verzoek van de minister van BZK om met een voorstel te komen voor het oplossen van de bestuurskrachtproblematiek van Muiden en Weesp, ingebed in een lange termijn visie. GS deelden op 5 november 2013 aan de minister mee dat ze besloten hadden op verzoek van Bussum, Muiden en Naarden een procedure ex artikel 8 Wet arhi te starten. En ook gaven GS na overleg met de burgemeesters van de regio opdracht voor een verdiepende verkenning naar de bestuurlijke ontwikkeling op de middellange termijn. De uitkomst van die verdiepende verkenning leest u in dit rapport.

Onze opdracht

De Verkenningscommissie kreeg van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de opdracht mee om een verdiepende verkenning te doen naar het bestuurlijk perspectief voor de Gooi en Vechtstreek op de middellange termijn. De hoofdvraag aan de Verkenningscommissie is wat de (te verwachten) effecten van de door GS opgestelde mogelijke scenario's voor herindeling zijn op het vermogen van de regio om tot een strategische regionale samenwerking te komen en zo de regionale bestuurskracht te versterken.

De opdracht omschrijft als kern van de problematiek in de Gooi en Vechtstreek dat de regionale bestuurskracht onder druk staat mede als gevolg van moeizame onderlinge samenwerking en suboptimale bestuurlijke indeling.

De verdiepende verkenning, die een vervolg is op het advies van de heer Winsemius en het advies van Gedeputeerde Staten aan de minister van BZK op 5 november 2013, moet zoals gezegd ingaan op drie door GS geformuleerde scenario's: "Gooi-Noord en Gooi-Zuid", "Drie Stromen" en "GV-3", en daarbij tevens rekening houden met een zestal criteria¹ te weten: bestuurskrachtversterking, interne samenhang, evenwichtige regionale verhoudingen, resterende samenwerkingsbehoefte, democratische legitimatie en duurzaamheid.

Onze werkwijze

Wij hebben onze opdracht vertaald in de vraag om een advies uit te brengen over de bestuurlijke inrichting van de Gooi en Vechtstreek op middellange termijn dat niet alleen gebaseerd is op nieuwe argumenten en onderbouwing biedt voor een eenduidige richting, maar dat ook kan rekenen op draagvlak bij de gemeenten.

¹ De door GS meegegeven zes criteria sluiten aan bij het Beleidskader gemeentelijke herindeling d.d. 28 mei 2013 van het ministerie van BZK; de criteria daarin zijn: Draagvlak, Bestuurskracht, Interne samenhang, Evenwichtige regionale verhoudingen en Duurzaamheid

Wij denken dat een advies over de bestuurlijke toekomst alleen maar zin heeft als dat stoelt op een analyse van de inhoudelijke opgaven en uitdagingen in de regio (structuur volgt inhoud). Een dergelijke inhoudelijke analyse immers geeft inzicht in de rol die het openbaar bestuur in de regio heeft te vervullen. De wijze waarop de gemeenten in de regio, zelfstandig of in samenwerkingsverbanden, deze vraagstukken weten aan te pakken laat zien waar kracht wordt ontwikkeld en waar versterking van de bestuurskracht is vereist.

Wij hebben dan ook veel aandacht en tijd besteed aan deze inhoudelijke analyse. Vanuit de inhoudelijke analyse hebben wij gekeken naar de bestaande bestuurlijke constellatie in de Gooi en Vechtstreek en de mogelijke scenario's om de bestuurskracht van gemeenten en van de regio als totaal te versterken. Hierbij zijn de door GS meegegeven zes criteria als richtsnoer genomen.

Begin januari zijn we ons werk begonnen met het bestuderen van documenten over de bestuurlijke situatie in de Gooi en Vechtstreek en relevante ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, mobiliteit, economie, woningbouw, toerisme en recreatie en de drie decentralisaties in het sociaal domein. In die periode heeft ook een startgesprek plaatsgevonden met portefeuillehouder bestuurlijke ontwikkeling mevrouw E. Sweet en commissaris van de Koning de heer J. Remkes.

In een daarop volgende gespreksronde hebben wij met de colleges van burgemeester en wethouders en met de gemeenteraden van de negen gemeenten in de Gooi en Vechtstreek gesproken, als ook met de Utrechtse gemeenten Eemnes en Stichtse Vecht. In deze gesprekken zijn de volgende vragen als uitgangspunt genomen:

1. Wat is de visie van uw gemeente op de gebied overstijgende taken m.b.t. de gebiedsontwikkeling/woningbouwopgave, recreatie en toerisme, media en zorg?
2. Wat zijn voor uw gemeente de redenen om bestuurlijke samenwerking te willen o.a. rekening houdend met de decentralisaties in het sociale domein?
3. Welk accent dient de verkenningscommissie naar uw mening te leggen in de advisering?

Wij hebben daarnaast gesprekken gevoerd met de voorzitter en (adjunct-)directeur van de Regio Gooi en Vechtstreek, de directeur van het Goois Natuurreservaat, met een vertegenwoordiger van de VNO-NCW voor de Metropoolregio Amsterdam en met vertegenwoordigers van een aantal maatschappelijke ondernemingen in de regio - Mediapark, Ziekenhuis Tergooi en Woningcorporatie De Alliantie Gooi en Vechtstreek - over de opgaven in de regio en de rol van het openbaar bestuur daarbij.

Ook spraken wij in deze fase met mevrouw M. Pennarts, gedeputeerde bestuurlijke ontwikkeling van de provincie Utrecht, over de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten Eemnes en Stichtse Vecht met Noord-Hollandse gemeenten zitten.

De gesprekken leidden tot nader onderzoek naar kenmerken en demografische gegevens van de regio, en bestudering van een aantal inhoudelijke thema's dat nadrukkelijk in de gespreksronde naar voren was gekomen. We besloten tenslotte om een drietal experts te raadplegen met de volgende vraagstelling: "Welk profiel heeft dit gebied binnen de

Randstad en welk profiel zou wenselijk zijn als je van buiten (Randstad, Metropoolregio Amsterdam) naar binnen (Gooi en Vechtstreek) kijkt, van binnen naar buiten kijkt en van binnen naar binnen? Wat zijn de maatschappelijke, economische, ruimtelijke en bestuurlijke uitdagingen voor de Gooi en Vechtstreek?”

De experts, ir. J. Brouwer, prof.dr. A.F.A. Korsten en prof. dr. P.P. Tordoir, hebben in een kort document op deze vraagstelling gereflecteerd (*zie bijlagen*) en hebben daarover met ons van gedachten gewisseld.

2. Beschrijving van de Gooi- en Vechtstreek

In dit hoofdstuk komen relevante feiten over de Gooi en Vechtstreek aan de orde, de samenwerking tussen gemeenten, de samenwerking op het niveau van de Regio, samenwerkingsverbanden die de regio overstijgen en enkele belangrijke gebiedsontwikkelingsprojecten.

Feiten over de Gooi en Vechtstreek

De Gooi en Vechtstreek is een prachtig woon- en leefgebied, met een relatief rijke bevolking. Het gemiddeld inkomen per persoon en ook het inkomen per huishouden liggen boven het landelijk gemiddelde. Het aandeel huishoudens met een laag inkomen is iets minder dan landelijk.

De regio ligt centraal tussen Amsterdam, Almere, Amersfoort en Utrecht. De goed geconserveerde vestingstadjes, de pittoreske dorpskernen, het cultuurhistorische landschap en de rijke natuur zijn bepalende elementen voor de identiteit van de regio en voor het aantrekkelijke leefklimaat. De Vechtstreek beschikt over water en plassen en het Gooi over bos en heide. Het Goois Natuurreservaat gericht op behoud van de natuur in het Gooi heeft een bijzondere positie in het gebied. Een deel van het gebied maakt onderdeel uit van de nationale landschappen het Groene Hart, de Stelling van Amsterdam en de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De regio is vergrijsd maar toch ligt ook het aandeel jongeren (een fractie) boven het landelijk gemiddelde. Het aandeel van de potentiële beroepsbevolking is lager dan gemiddeld. Dat is terug te herleiden tot het hogere aandeel ouderen, zowel in de categorie 65 tot 74 jaar als de categorie ouder dan 75 jaar. De regio is dus meer dan gemiddeld vergrijsd, maar minder dan gemiddeld ontgroend.

De meeste werkgelegenheid bevindt zich in Hilversum gevolgd door Naarden, Muiden en Weesp. Er is een behoorlijke werkgelegenheidspendel binnen de regio en van en naar de regio. Inwoners van het Gooi werken in andere gemeenten of in de regio Amsterdam en Utrecht. Daarnaast bestaat er onder meer vanwege het mediapark een inkomende pendel naar de regio. 59% van de werkenden (hoofdbanen) woont en werkt in de Gooi en Vechtstreek.

Het aantal WW uitkeringen ligt op hetzelfde niveau als het landelijk gemiddelde. Het percentage overige sociale uitkeringen (WAO, Wajong, WAZ, WIA-IVA, WGA) ligt iets onder het landelijk gemiddelde.

De belangrijkste infrastructuur in de Gooi en Vechtstreek is de A1 die dient als oost-west verbinding tussen Schiphol-Amsterdam naar Almere-Amersfoort en verder oostelijk. De gebruiksintensiteit van deze weg is hoog en er is uitbreiding voorzien. De Noord-Zuidverbinding tussen Almere en Utrecht wordt belangrijker door de verwachte groei van

Almere. Dit heeft effect op gebruik en toekomstplannen voor de A27 en de wens tot aanleg van nieuwe openbaar vervoer verbindingen.

De regio is behoorlijk dicht bevolkt, en heeft nog weinig mogelijkheden voor groei of uitbreiding. De natuurgebieden en de infrastructuur van wegen en water begrenzen de groeimogelijkheden in de Gooi en Vechtstreek. In totaal wonen er in de regio circa 245.000 mensen. Er is sinds 2005 nauwelijks sprake van bevolkingsgroei.

Besturing van de Gooi en Vechtstreek

Gemeenten algemeen

De regio kent negen gemeenten te weten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden, Laren, Weesp en Wijdmeren. De gemeenten variëren in omvang van Muiden met 6.400 inwoners tot Hilversum met 86.000 inwoners. In 2002 is de gemeente Wijdmeren ontstaan uit een fusie van Loosdrecht, 's-Gravenland en Nederhorst ten Berg voorheen gedeeltelijk provincie Utrecht.

Centrumgemeente

Voor de uitvoering van bepaalde taken door gemeenten die een regionale schaal vereisen, wijst het rijk een gemeente aan als centrumgemeente. Hilversum is de door het Rijk aangewezen centrumgemeente voor maatschappelijke opvang en bestrijding huiselijk geweld, verslavingszorg, openbare geestelijke gezondheidszorg en bureau zelfstandigen en kunstenaars. Ook vervult Hilversum een centrale rol in het laten functioneren van het leerwerkloket (bestrijden jeugdwerkloosheid) en het regionaal werkgeversservicepunt. Hilversum levert, in de persoon van de burgemeester, ook de voorzitter van de Regio Gooi en Vechtstreek.

Samenwerking Blaricum, Eemnes en Laren (BEL)

Blaricum, Eemnes (provincie Utrecht) en Laren werken vanaf 1995 met elkaar samen. Sinds 2008 zijn de ambtelijke diensten van de drie gemeenten in een gezamenlijke werkorganisatie ondergebracht. De gemeenten houden hun bestuurlijke zelfstandigheid. De samenwerking is geëvalueerd in 2011 en door GS van Noord-Holland als voldoende positief beoordeeld. De evaluatie had met name betrekking op (interne) werkprocessen en output, en niet zozeer op de maatschappelijke of regionale effecten van de onderlinge samenwerking.

Bij de BEL gemeenten is het zo dat Eemnes voor de participatiewet samenwerkt met de Gooi en Vechtstreek, maar voor jeugdzorg en de Wmo met de regio Eemland, provincie Utrecht. Er is een gemeenschappelijke sociale dienst van Huizen, Blaricum, Eemnes en Laren. Blaricum en Laren werken rond het totaal van de drie decentralisaties samen in de Regio en met Huizen.

Samenwerking Stichtse Vecht, Weesp en Wijdmeren (SWW)

Weesp en Wijdmeren zijn in 2013 een uitgebreide samenwerking via bestuursovereenkomsten met de Utrechtse gemeente Stichtse Vecht gestart. Hierbij speelt een rol dat Weesp en Wijdmeren het kleine kernenbeleid van Stichtse Vecht zeer positief

beoordelen. Maar minstens zo belangrijk is dat Weesp en Wijdmeren in de samenwerking met gemeenten in de Gooi en Vechtstreek negatieve ervaringen hebben opgedaan, en zij nu in Stichtse Vecht een verwelkomende samenwerkingspartner vinden.

Binnen SWW is een flink aantal thema's van samenwerking benoemd. In het gesprek over samenwerking is het sociale domein prominent, maar het gaat ook over infrastructuur, economie en woningbouw. Stichtse Vecht kan Weesp bovendien menskracht en ervaring bieden in de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder.

Weesp en Wijdmeren hebben hun samenwerking in de Regio ten aanzien van de drie decentralisaties in het sociaal domein beëindigd ten teneinde de samenwerking met Stichtse Vecht te kunnen intensiveren. Daarbij wordt op het terrein van de jeugdzorg en voor het Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling samengewerkt met de regio Utrecht. Voor een aantal overige taken zijn zij nog steeds verbonden aan de samenwerking in de Regio Gooi en Vechtstreek.

Gemeenten Bussum, Muiden en Naarden

Er loopt een door de provincie gestarte Arhi-procedure voor de fusie van de drie gemeenten. De gemeenten werken daadkrachtig aan de in gang gezette procedure mee. Daarbij stellen Bussum en Naarden wel als voorwaarde dat de financiële problematiek rondom het KNSF-terrein is opgelost en niet op het bordje komt te liggen zo meteen van de nieuwe gemeente.

Regio Gooi en Vechtstreek

De regio kende lange tijd een Geweststructuur – inhoudelijk congruent, gericht op 'bundeling en integratie' - maar dat is veranderd. Herijking van de samenwerking in de Regio Gooi en Vechtstreek heeft in 2013 geleid tot een lichtere gemeenschappelijke regeling, waarbij een deel van de taken van de Regio is overgenomen door regionale portefeuillehoudersoverleggen. De gemeenten herwonnen hiermee autonomie en de samenwerking werd vrijblijvender.

De Regio heeft een voorzitter (burgemeester van Hilversum) en een algemeen directeur, tevens algemeen secretaris van het bestuur. Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten. Onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur vallen de Grondstoffen en Afvalstoffendienst (GAD), de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Regionale Ambulance Voorziening (RAV).

In de portefeuillehoudersoverleggen wordt beleid afgestemd en worden afspraken gemaakt over onderwerpen binnen het sociale domein (drie decentralisaties), ruimtelijke en economische ontwikkeling, duurzaamheid en de mobiliteit. Er is op dit moment goede regionale samenwerking rondom de drie decentralisaties. Er is een Economic Board, met 'daaronder' drie innovatieplatforms. Eerder al werd een woonvisie met een regionaal actieprogramma vastgesteld, maar de daarin geformuleerde afspraken over woningbouw (voor specifieke categorieën) zijn niet altijd even hard. En er is sinds kort ook een regionale agenda voor het sociale en fysieke domein, maar die is bestuurlijk nog niet vastgesteld en heeft nog geen formele status, laat staan doorwerking.

Veiligheidsregio

De Gooi en Vechtstreek is een zelfstandige veiligheidsregio die geheel binnen de provinciegrens valt. Het is qua oppervlakte en aantal inwoners de kleinste veiligheidsregio in Nederland. Als risico's voor de regio worden genoemd: natuurbrand (bosrijk gebied in het oosten) en wateroverlast bij overmatige regen (door hoeveelheid meren in het westen). Infrastructurele risico's: vervoer van gevaarlijke stoffen over de A1, A27 en de Hollandse brug (risico-object) en het spoor (Amsterdam-Duitsland).

Goois Natuurreservaat en Plassenschap

Het Goois Natuurreservaat (GNR) is een samenwerkingsverband in de vorm van een stichting van de zes Gooise gemeenten, de gemeente Amsterdam en de provincie Noord-Holland. Het GNR heeft een lange historie. Het bezit, verworft en beheert natuurgebieden in het Gooi en treedt op als belangenbehartiger voor natuur en landschap. De gemeente Amsterdam voert een juridische procedure om uit het GNR te treden.

Het Plassenschap beheert, exploiteert en onderhoudt sinds 1957 de Loosdrechtse plassen als openbaar recreatiegebied en beschermt natuur en landschap. Het is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Stichtse Vecht en Wijdemeren en de provincies Noord-Holland en Utrecht. De gemeente Utrecht draagt financieel bij aan het Plassenschap. Op dit moment verkeert het Plassenschap bestuurlijk en financieel in zwaar weer, onder andere vanwege achterstallige baggerwerkzaamheden.

Natura 2000 en de EHS spelen in dit gebied een belangrijke rol.

Metropoolregio Amsterdam

De gemeenten in de Gooi en Vechtstreek maken deel uit van het samenwerkingsverband Noordvleugel/de Metropoolregio Amsterdam. Dit is het informele samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. Hilversum zit bestuurlijk namens de Regio Gooi en Vechtstreek in het platform Regionale Economische Structuur en in het Platform Ruimtelijke Ordening en Leren in de bestuurlijke groep Metropolaan Landschap.

NV Utrecht

In de NV Utrecht werken de provincie Utrecht, de Bestuurs Regio Utrecht, de Regio Gooi en Vechtstreek, de Regio Eemland, en de steden Amersfoort, Utrecht en Hilversum samen. De NV Utrecht heeft de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030 Eindbalans opgesteld. Hierin geeft de NV Utrecht zijn visie op de integrale ruimtelijk-economische ontwikkeling van de Noordvleugel Utrecht als onderdeel van de Randstad. Partijen hebben afgesproken samen te werken bij de uitvoering van de visie.

Regio Eemland

De gemeente Eemnes werkt op veel beleidsterreinen samen met gemeenten in de regio Eemland. De bestuurlijke samenwerking in deze regio wordt vorm gegeven door middel van bestuursconvenanten tussen de colleges van B&W van Amersfoort, Baarn, Bunschoten,

Eemnes, Leusden, Soest en Woudenberg. De uitvoerende taken van het voormalig gewest Eemland zijn ondergebracht in een dienstverlenend bedrijf op basis van een lichte gemeenschappelijke regeling.

Gebiedsontwikkelingen

De regio kent een aantal bijzondere gebiedsontwikkelingen, waar de provincie eveneens bij betrokken is: het KNSF-terrein, de Bloemendalerpolder en Crailo.

In de gemeente Muiden ligt het terrein van de voormalige Koninklijke Nederlandse Springstoffen Fabriek (KNSF-terrein), waar ontwikkeling van woningbouw en kantoren is voorzien mede als doel om het terrein te saneren. Afspraken hierover zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen gemeente en de eigenaar, maar bij de uitwerking ervan is een geschil ontstaan tussen gemeente en ontwikkelaar over het aantal te realiseren woningen/kantoren in relatie tot het te handhaven natuurgebied. De ontwikkelaar heeft de gemeente Muiden verweten het project te vertragen, waardoor hij financiële schade heeft ondervonden. Daarin is de ontwikkelaar door de bestuursrechter in het gelijk gesteld en Muiden is door de rechter voor een afgebakende periode schadeplichtig gesteld. De schadevergoeding moet nog worden vastgesteld in een aparte procedure. Deze schadeclaim is naar verwachting van dermate omvang, dat dit het vermogen van de gemeente ver te boven gaat, en daarmee een complicerende factor vormt bij de vorming van een nieuwe fusiegemeente.

Tussen gemeente en ontwikkelaar is recent een overeenkomst gesloten waarin nieuwe afspraken zijn gemaakt over de herontwikkeling van het KNSF-terrein inclusief finale kwijting van alle lopende procedures. Daarmee is de schadeclaim in principe van tafel. Voorwaarde is wel dat er binnen een jaar door de gemeente een nieuw bestemmingsplan zal worden vastgesteld. Om de financiële consequenties van de overeenkomst te kunnen opvangen zijn er afspraken gemaakt met BZK en provincie die erin voorzien dat Muiden - via een eenmalige steunmaatregel via artikel 12² FVW (in de geest van het amendement Van Beek) - financieel gezond in de fusiegemeente Bussum, Muiden en Naarden kan opgaan.

In de Bloemendalerpolder wordt een grote woningbouwopgave gerealiseerd. Het is met maximaal 2750 woningen het grootste woningbouwproject in de Gooi en Vechtstreek. De polder ligt thans op grondgebied van Muiden en Weesp. Bij de vorming van de nieuwe fusiegemeente Bussum, Muiden en Naarden stellen GS voor om de grens met Weesp zo te wijzigen dat de gebiedsontwikkeling in de Bloemendalerpolder grotendeels in de gemeente Weesp komt te liggen (het zogenoemde exploitatiegebied). Dit wordt voorgesteld om te zorgen dat de geplande bebouwing in de Bloemendalerpolder binnen de grenzen van één gemeente wordt ontwikkeld en er een ongedeelde wijk kan ontstaan. De provincie Noord-Holland heeft de rol van voorzitter van de publiek-private Stuurgroep Bloemendalerpolder vervuld tijdens de voorbereidingsfase. Ook in de uitvoeringsfase blijft de provincie betrokken bij de gebiedsontwikkeling: de provincie neemt de groen-blauwe gronden over en draagt zorg voor het toekomstig beheer.

² Artikel 12 van de Financiële verhoudingswet regelt dat gemeenten onder voorwaarden een extra uitkering uit het gemeentefonds kunnen krijgen.

De provincie Noord-Holland is eigenaar van Crailo en gaat dit gebied tussen Bussum, Hilversum en Laren gefaseerd ontwikkelen, met ruimte voor woningbouw, bedrijvigheid en natuur. Het voormalige defensie terrein ligt middenin het groen (heide en bos) en is circa 40 hectare groot. Het gebied omvat onder andere de karakteristieke gebouwen van de voormalige Palmkazerne. De ontwikkeling zal stapsgewijs gaan verlopen door steeds delen van het terrein uit te geven aan commerciële partijen of eigenbouwers. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (GS) hebben op 11 februari 2014 besloten over de nadere invulling van het ruimtelijk kader voor Crailo, naar aanleiding van de reacties daarop van de gemeenten Bussum, Hilversum en Laren en Goois Natuurreservaat. Het ruimtelijk kader is daarmee vastgesteld.

3. Visies en opvattingen over samenwerking en bestuurlijke organisatie

In dit hoofdstuk worden de visies en opvattingen over de bestuurskracht en bestuurlijke toekomst in de Gooi en Vechtstreek beschreven. Een belangrijke conclusie is dat de gemeenten in het algemeen erg op zichzelf en het eigen lokale belang zijn gericht. Gemeenten denken weinig regionaal, en inzicht in de regionale vraagstukken is gering ontwikkeld. Hedendaagse opvattingen over een veranderende rol van de overheid in relatie tot burgers en samenleving zijn niet erg aanwezig. Ook het denken en werken vanuit netwerken en horizontale verbanden is niet vanzelfsprekend. Er wordt onderling zeer veel samengewerkt, in wisselende coalities en verbanden, in uiteenlopende vormen, en met vrijwel steeds accent op gemeentelijke autonomie en vrijwilligheid.

In 2005 werd er in samenspraak tussen provincie Noord-Holland en gemeenten een bestuurskrachtmetering gehouden in de gemeenten Bussum, Hilversum, Huizen, Muiden, Naarden en Weesp. De gemeente Wijdmeren was in 2002 ontstaan na de fusie van 's Graveland, Nederhorst den Berg en Loosdrecht, waardoor een bestuurskrachtmetering (nog) niet zinvol leek. Blaricum en Laren zaten inmiddels in een traject met de Utrechtse buurgemeente Eemnes om tot een intensieve samenwerking te komen en hadden in dat verband net de Utrechtse Kwaliteitsmetering ondergaan. Ook voor die gemeenten leek een bestuurskrachtmetering in 2005 daarom niet zinvol.

De conclusies van de bestuurskrachtmeteringen laten zich als volgt samenvatten³: Hilversum en Huizen scoorden voldoende en werden in staat geacht zelfstandig voort te bestaan, Bussum en Naarden scoorden voldoende met als aanbeveling dat hun taken vragen om bundeling van krachten en benutten van schaalvoordelen, Weesp scoorde matig en werd gemeentelijke samenvoeging geadviseerd, en Muiden scoorde onvoldoende met gemeentelijke samenvoeging als aanbeveling. De discussie over bestuurskrachtversterking resulteerde in april 2008 in een advies van Provinciale Staten van Noord-Holland om de gemeenten Bussum, Muiden, Naarden en Weesp te laten fuseren. In mei 2012 verwierp de Tweede Kamer echter dit voorstel; zij oordeelde dat er onvoldoende draagvlak was voor deze fusie. De gemeente Bussum wilde de fusie niet.

Proces na verwerpen wetsvoorstel

Omdat er in de Tweede Kamer wel een brede overeenstemming bestond dat de bestuurskrachtproblematiek in de regio en in het bijzonder van Muiden en Weesp, om een oplossing vroeg, verzocht de minister van BZK Gedeputeerde Staten van Noord-Holland begin 2013 om advies. De minister verzocht hen te adviseren over de bestuurlijke toekomst van Muiden en Weesp, ingebed in een lange termijn perspectief voor de regio.

³ Sinds de uitvoering van de bestuurskrachtmeteringen in 2005, hebben er geen nieuwe bestuurskrachtmeteringen plaatsgevonden voor de genoemde gemeenten. De gemeenten hebben (m.u.v. Weesp) sindsdien ook geen substantiële maatregelen getroffen om hun bestuurskracht te verbeteren. Aangenomen mag worden dat de conclusies vanuit de bestuurskrachtmeteringen in 2014 nog steeds geldig zijn, zo niet urgenter zijn geworden.

GS startten daarop een proces om tot het gevraagde advies te komen. In dat proces wilden GS voortborduren op een reeds door de regio zelf geïnitieerd traject om de regionale samenwerking te versterken. De regio had namelijk prof.dr. Pieter Winsemius om advies gevraagd over haar samenwerking. Op 18 april 2013 leverde de heer Winsemius zijn rapport op⁴. Hij adviseerde een verzwaarde coördinatie c.q. versterkte, niet-vrijblijvende samenwerking in combinatie met herindeling.

GS deelden op 5 november 2013 aan de minister mee dat ze besloten hadden op verzoek van de drie betrokken gemeenten een procedure ex artikel 8 Wet arhi te starten. Dit om de gemeenten Bussum, Muiden en Naarden samen te voegen en tevens een grenscorrectie van Muiden en Weesp te realiseren om een ongedeelde wijk te creëren in de Bloemendalerpolder. GS stelden 28 januari 2014 het herindelingsontwerp vast. Daarna volgde de periode van ter inzage legging. PS dienen uiteindelijk het herindelingsadvies vast te stellen en dit dient vóór 1 juli 2014 aan de minister van BZK te worden toegezonden om de herindeling per 1 januari 2016 te kunnen realiseren.

GS hadden in hun advies aan de minister van BZK over de bestuurlijke toekomst van de Gooi en Vechtstreek, voorgesteld een verdiepende verkenning uit te voeren op de drie scenario's voor het perspectief op de middellange termijn. Op 5 november 2013 besloten GS om te starten met de verdiepende verkenning om voortgang te houden in het proces in de regio. De verkenning diende te worden uitgevoerd op basis van de opdracht voor de verdiepende verkenning zoals GS die na overleg met de burgemeesters op 18 oktober 2013, vaststelden. Op 13 december 2013 konden GS de burgemeesters in Gooi en Vechtstreek informeren dat er een verkenningscommissie was gevormd en dat de verkenning medio januari 2014 van start ging.

Opbrengsten gesprekken

Uit het bovenstaande blijkt dat er al langere tijd discussie in de regio is over bestuurskracht en bestuurlijke inrichting. Het verwerpen van het fusieplan in de Tweede Kamer en vervolgens het advies over samenwerking van de heer Winsemius op initiatief van de regio zelf, hebben evenwel ruimte gecreëerd voor een nieuwe stap. Het starten van de Arhi-procedure voor de fusie van Bussum, Muiden en Naarden is daar uitdrukking van. De bereidheid om de middellange termijn te willen verkennen is dat eveneens. En de openheid waarmee de gemeenten met ons als Verkenningscommissie spraken, getuigt ook van bereidheid nieuwe stappen te willen zetten.

Uit die gesprekken blijkt wel dat gemeenten in meerderheid tegenstander zijn van opgelegde herindeling en schaalvergroting. Een aantal gemeenten is bovendien nog niet overtuigd dat herindeling en schaalvergroting nodig zijn. 'We hebben hier geen problemen', zo verwoordde één van de fractievoorzitters dat gevoel, 'dus waarom zouden we dan gaan herindelen?'

⁴ Zie rapport de heer Winsemius 'Samenwerking Gooi en Vechtstreek' d.d. 18 april 2013

Doorpratend blijkt dat de meeste gemeenten wel inzien dat bepaalde vraagstukken niet door individuele gemeenten kunnen worden opgelost en dat daarvoor het schaalniveau van de regio nodig is. Dat de regionale samenwerking daar nu nog vaak in tekort schiet, wordt – na enig aandringen – erkend. Inzicht in de aard van de regionale vraagstukken en hoe je daar als overheden en samen met andere partijen in de regio aan kunt werken, is echter niet sterk ontwikkeld.

Rolopvatting gemeenten Gooi en Vechtstreek

Opvallend is dat veel gemeenteraden hun eigen rol nog in redelijk klassieke termen zien: belangen behartigen van de eigen burgers, via kaderstelling en controle. Op een enkeling na, laat geen enkele gemeente in de gesprekken merken erg bezig te zijn met overheidsparticipatie of de veranderende rol van de overheid in relatie tot de samenleving. De vrij klassieke rolopvatting verklaart waarom de gemeenten relatief sterk gericht zijn op hun eigen, lokale belangen in plaats van op gemeentegrens overstijgende vraagstukken van sociaal-maatschappelijke of economische aard.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke ondernemingen lieten in gesprekken met ons weten dat er in de Gooi en Vechtstreek geen vanzelfsprekende cultuur is van horizontale verbindingen en samenwerking en afstemming tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen.

Hier ligt ons inziens een verband met de eerder geconstateerde klassieke rolopvatting van gemeenten en het geringe besef van de aard van maatschappelijke opgaven. Zo waren wij zelf verwonderd over het feit dat onze gemeentelijke gesprekspartners het belang van de aanwezigheid van een ziekenhuis niet verbonden met hun eigen beleid op het terrein van de Wmo. Ziekenhuizen zien zichzelf steeds meer als onderdeel van een keten waarin nulde, eerste en tweede lijnszorg nauw met elkaar samenhangen en verbonden worden.

Gemeenten lijken dit minder te beseffen. Er was zelfs een gemeente die meende: ‘Ach, als het ziekenhuis hier verdwijnt gaan onze inwoners toch net zo gemakkelijk naar Amsterdam of Utrecht.’ Met zo weinig bestuurlijke adhesiebetuiging vanuit de regio kan een ziekenhuis gemakkelijk in een gebied worden ‘uitgegumd’.

Gemeenten lijken ook nog maar weinig te beseffen dat zij voor een geslaagd zorg- en welzijnsbeleid maatschappelijke ondernemingen als zorg- en welzijnsinstellingen en woningbouwcorporaties nodig hebben en dat die samenwerking op het bovengemeentelijke niveau moet worden georganiseerd. Daarbij gaat het allang niet meer om een relatie tussen opdrachtgever (overheid) en opdrachtnemer (maatschappelijke onderneming). Elke partij heeft een deel van de oplossing in handen en veeleer is sprake van horizontale in plaats van verticale verhoudingen.

De gemeenten hechten in het algemeen zeer aan de nabijheid tussen bestuur en burgers die de schaal van hun gemeente op dit moment mogelijk maakt. Velen zijn bevreesd dat de afstand tussen bestuur en burgers te groot wordt bij herindeling, en dat dan ook de belangen van de eigen burgers niet meer goed kunnen worden behartigd. Deze overtuiging is zo sterk, dat die een open dialoog over samenwerking en mogelijk herindeling bij voorbaat heel lastig maakt.

Opvattingen over samenwerking

Iedereen ziet echter wel in dat de noodzaak tot meer samenwerking alleen maar groeit, omdat men de taken niet meer alleen aan kan. Er wordt zeer veel samengewerkt. In wisselende samenstelling en coalities, rondom een waaier aan thema's, en met uiteenlopende vormen van samenwerking en mate van vrijwilligheid (zware en lichte Wgr-constructie, vrijblijvende afspraken en verplichtende contracten, publiek rechtelijk en privaatrechtelijk), regio- en provincieoverstijgend. Gemeenten trachten in het algemeen zo veel mogelijk hun autonomie te behouden en kiezen vooral voor lichte vormen van samenwerking, waarbij geen bevoegdheden worden overgedragen en gemeentebesturen zelf integraal verantwoordelijk blijven.

Verschillende gemeenten erkennen dat de toenemende samenwerking ondanks lichte constructies, de democratische legitimatie van de gemeenteraden onder druk zet. Waar gaan de Raden nog echt over? Ook al heb je als Raad de formele bevoegdheid tot kaderstelling, als veel partijen bij de samenwerking betrokken zijn komt kaderstelling in het geding en is een bepaalde mate van beleidsharmonisatie op den duur onvermijdelijk. En kunnen zij portefeuillehouders nog wel aanspreken op uitvoering die is belegd bij anderen? Zij beseffen dat zij geen goed antwoord hebben op het zogenaamde 'democratische gat'.

Als er al herindeling moet plaatsvinden, laat dat dan van onderop en 'organisch' ontstaan, zo menen de gemeenten. En voorkom dat er 'fusie op fusie' worden gestapeld.

Opvallend is dat vrijwel geen enkele gemeente met Hilversum wil fuseren. Als argumenten daarvoor gelden dat Hilversum in het verleden een slecht bestuurde stad was en er financieel ongunstig voor staat. Verder ervaart men in de houding van Hilversum vooral dat Hilversum wil bepalen wat goed is voor de Gooi en Vechtstreek en dat anderen mee kunnen doen op haar voorwaarden.

In de gesprekken kwamen verschillende voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat gemeenten samen maar slecht een vuist weten te maken tegen sterkere partners. Zo wisten Bussum, Hilversum en Laren hun wens van een crematorium in Crailo niet te verzilveren bij de provincie. In de discussie over bijvoorbeeld de verlegging van de A1 speelt de regio geen rol van betekenis. In de MRA heeft de Gooi en Vechtstreek nauwelijks positie.

4. Opgaven in de Gooi en Vechtstreek

Drie experts, de heren J. Brouwer, A. Korsten en P. Tordoir, hebben op ons verzoek hun licht laten schijnen op de externe kansen en bedreigingen en interne sterktes en zwaktes in de Gooi en Vechtstreek. Op basis van hun denkwerk formuleren wij in dit hoofdstuk de inhoudelijke uitdagingen waar de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek ons inziens voor staan de komende jaren. Deze uitdagingen geven ' een voorzet voor de regionale agenda.

De Gooi en Vechtstreek is op veel vlakken een sterke regio. Uit onderzoek van J. Brouwer⁵ blijkt de Gooi en Vechtstreek op een aantal maatschappelijke of publieke waarden het hoogste te scoren van 40 onderzochte regio's. Maar als het om economische dynamiek, ontwikkeling van de werkgelegenheid en voorzieningen gaat scoort de regio niet zo goed. Prof. Tordoir⁶ stelt dat de waarde van een gebied als de Gooi en Vechtstreek voor de vitaliteit en internationale aantrekkingskracht van de metropoolregio moeilijk kan worden onderschat. De streek vertegenwoordigt een nationaal economisch belang en is van even grote strategische waarde voor de metropoolregio Amsterdam als de Amsterdamse binnenstad. Dit betekent dat het niet alleen voor de regio zelf van groot belang is dat de regio een sterke positie handhaaft, problemen weet aan te pakken en zich ontwikkelt. De positie van de regio moet worden bekeken in een grotere metropool omgeving.

Uitdagingen Gooi en Vechtstreek

- 1.** De voorsprong van de Gooi en Vechtstreek op andere regio's neemt af. Dit noopt tot het nader bezien van de kansen en bedreigingen voor de regio. Wat moet de regio doen om haar sterke positie te behouden?
- 2.** In het Gooi vestigen zich veel ouderen. Jongeren verlaten de regio, en komen voor een deel terug. De vestiging van veel ouderen vereist dat er voldoende en toegankelijke zorgvoorzieningen in de regio beschikbaar zijn. En dat de werknemers van zorginstellingen op redelijke afstand van hun werk kunnen wonen.
- 3.** De economische dynamiek neemt af; de werkgelegenheid in de regio daalt. De regio heeft relatief weinig banen per 1000 inwoners en het aantal banen per hoofd daalt. Hierbij is de Gooi en Vechtstreek in vergelijking met Agglomeratie Haarlem, Zaanstreek, Groot Amsterdam, Flevoland en heel Nederland de enige daler. De werkgelegenheid in de communicatiesector vormt een uitzondering. Die blijft relatief sterk. De mediasector is echter kwetsbaar o.a. door de afhankelijkheid van de publieke omroepen van het beleid in Den Haag. Bovendien hebben gesprekspartners de Verkenningcommissie erop gewezen dat de mediasector zich ook sterk ontwikkelt in Amsterdam (commerciële zenders, sociale media), Almere (data) en Utrecht (game

⁵ Profielschets Het Gooi en de Vechtstreek, ABF Cultuur, 17 maart 2014

⁶ Prof. P.P. Tordoir. Ruimtelijk economische analyse en toekomstverwachtingen van de Gooi- en Vechtstreek, i.o.v. Provincie Noord-Holland, maart 2014.

industrie). Het behoud en de ontwikkeling van de positie van Hilversum als mediastad is van belang voor de hele regio en vergt een strategische visie en samenhangend beleid.

Brouwer constateert in zijn profielschets dat de toename van voorzieningen in de Gooi en Vechtstreek relatief achterblijft ten opzichte van Nederland. Een dergelijk patroon zien we ook in het koopstromenonderzoek⁷. Er blijkt in deze regio sprake te zijn van de sterkste teruggang van het aantal winkels in de provincie Noord-Holland (8% ten opzichte van 2% gemiddeld; dit geldt eveneens voor de Zaanstreek). Het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak is toegenomen, maar veel minder dan het gemiddelde in Nederland, de Randstad en in Noord-Holland (5% t.o.v. 14% gemiddelde in Noord-Holland).

4. De Gooi en Vechtstreek is “vol”. Er is weinig uitbreidingsmogelijkheid in de regio. Dit geeft een blijvend hoge prijsdruk op grond en vastgoed. Wonen en werken concurreren met elkaar. Er is een sterke onderlinge koppeling van grond- en vastgoedmarkten tussen de kernen in de regio. Dit, en de omvangrijke verkeersstromen binnen, vanuit en naar het gebied vergen nauwkeurige afstemming van het fysiek-ruimtelijke beleid binnen de Gooi en Vechtstreek en tussen de regio en de metropolitane omgeving⁸.

De hoge prijsdruk leidt ook tot verdringing. Alleen draagkrachtige huishoudens en bedrijven komen in de regio onder de pannen. Tordoir benadrukt in zijn rapportage⁹ dat behoud van de sociale woonvoorraad en voorzieningen actieve interventie en intergemeentelijke afstemming vergt. En dan nog zijn jonge huishoudens genoodzaakt uit te wijken naar met name Almere. Voor minder draagkrachtige, veelal verzorgende kleine bedrijven en ruimte-extensieve bedrijven geldt hetzelfde.

De Bloemendalerpolder is een van de weinige grote woningbouwprojecten in de regio. Een groot gedeelte van de hier geplande woningen moet gaan voorzien in de behoefte van de regio en die van Amsterdam en zit in het duurdere segment. Tordoir toont in zijn analyse van verplaatsingen voor werk, voorzieningen, recreatie en sociale contacten aan dat de Gooi en Vechtstreek feitelijk geen samenhangende streek is maar een suburbane zone, waarvan de westelijke zijde (Weesp en Muiden) krachtig op Amsterdam is georiënteerd en functioneel bijna als stadwijk van Amsterdam kan worden beschouwd. In dat opzicht is het ten dele accommoderen van de Amsterdamse woonbehoefte ook te verwachten. Voor de regio als geheel is de vraag welke sturing er is om een dergelijk groot project bij te laten dragen aan het realiseren van de eigen regionale woonvisie.

Een nauwkeurige afstemming van het fysiek-ruimtelijke beleid binnen de Gooi en Vechtstreek en tussen de regio en de metropolitane omgeving is noodzakelijk. Om starters, jonge gezinnen en inwoners met een smalle beurs te blijven huisvesten in de regio zijn niet-vrijblijvende afspraken nodig ter uitvoering van de regionale woonvisie.

⁷ Zie Koopstromenonderzoek 2011, I&O Research. <http://www.kso2011.nl/Uitkomsten/Hoofdrapport.aspx>

⁸ Prof. P.P. Tordoir. Ruimtelijk economische analyse en toekomstverwachtingen van de Gooi- en Vechtstreek, i.o.v. Provincie Noord-Holland, maart 2014.

⁹ idem

5. Er zijn omvangrijke verkeersstromen naar, binnen en uit de regio. De bereikbaarheid in de Gooi en Vechtstreek is niet optimaal. Er is niet overal snel en frequent openbaar vervoer beschikbaar. Er zijn veel autobewegingen en kleine kernen raken verstopt in de spits.

Voor het verbeteren van de bereikbaarheid is regionaal beleid nodig om tot een goede ruimtelijke verdeling te komen en is regionaal openbaar vervoersbeleid nodig.

6. De Gooi en Vechtstreek is volgens Tordoir te typeren als een suburbane “elitezone” van vooral het Amsterdamse stadsgewest. De regio is van grote waarde voor de vitaliteit en internationale concurrentie- en aantrekkingskracht van de metropoolregio en vertegenwoordigt een nationaal economisch belang. De regio heeft veel expats, hoogwaardige buitenlandse bedrijvigheid, een hoogopgeleide beroepsbevolking en vaak kleinschalige kennisintensieve bedrijvigheid. De groene suburbane kwaliteit verschaft de regio haar primaire bestaansrecht en functie voor de metropoolregio.

Het behoud van de groene kwaliteit is dan ook essentieel voor de toekomst van de regio. Dit vergt een regionale visie op behoud en ontwikkeling van natuur en landschap. In het licht van de nieuwe natuurbeschermingswet is in ieder geval een actualisatie en herbezinning op het huidige beleid noodzakelijk. De ontwikkeling van het Goois Natuurreservaat verdient daarbij aandacht, maar ook die van het plassengebied.

7. Naast bovengenoemde zes vraagstukken vragen de decentralisatie van taken en bevoegdheden op het terrein van de participatiewet, van de AWBZ naar de Wmo en van de jeugdzorg om samenwerking van gemeenten. De decentralisatie vormt een enorme uitdaging voor de gemeenten. De ermee gemoeide budgetten zijn groot, evenals het potentiële financiële risico voor de gemeenten. De te decentraliseren taken vergen een schaal van uitvoering die groter is dan de schaal van gemeenten. Gemeenten kunnen de meeste van deze taken niet zelfstandig uitvoeren. De decentralisatie dwingt gemeenten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden. Niet alleen onderling overigens, maar ook met maatschappelijke ondernemingen en organisaties.

De decentralisaties in het sociaal domein vereisen dat gemeenteraden besluiten over samenwerkingsverbanden en financiële verevening tussen gemeenten. De schaal waarop wordt samengewerkt moet het mogelijk maken de taken zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren. Het is wenselijk dat de samenwerkingsverbanden congruent zijn met samenwerkingsverbanden in aanpalende sectoren.

Immers, een belangrijke reden voor de drie decentralisaties was dat gemeenten beter dan provincie en Rijk in staat zijn integrale afwegingen en beleid te maken. In de Gooi en Vechtstreek zien we dat de samenwerkingsverbanden in het sociale domein daar niet aan voldoen. We hebben dat al geconstateerd in onze beschrijving van de samenwerkingsverbanden van Weesp en Wijdmeren (sociaal domein met Utrecht West) en van de BEL.

De veranderende wetgeving op het terrein van de Wgr helpt in dit opzicht ook niet. Sinds 2000 is er een tendens om meer accent te leggen op het vrijwillige karakter van samenwerking, en de eis van 'bundeling en integratie' is uit de wet gehaald. Gemeenten kunnen nu veel meer zelf bepalen in hoeverre de samenwerking bindend dan wel vrijwillig is. Bij de drie decentralisaties werken de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek samen volgens lichte constructies waarbij het gemeentebestuur alle bevoegdheden houdt. Deze werkwijze komt voort uit de wens de eigen autonomie zo groot mogelijk te houden. Het is zo mogelijk voor gemeenten om het ene deel van het sociale domein met die gemeente (of regio) te doen en een ander deel met een andere gemeente (of regio). De filosofie van integrale uitvoering van beleid legt het dan af tegen de diepe wens gemeentelijke autonomie te behouden. De financiële risico's van de decentralisaties zijn heel groot; verantwoord risicomanagement en controle op de financiën verhouden zich slecht met de complexiteit van veel samenwerking. Ook voor de financieel toezichthouder, de provincie, is dit een precair gegeven. Zij is in het kader van het vernieuwde interbestuurlijk toezicht immers sterk afhankelijk van de kwaliteit van het lokaal toezicht.

Resumerend

De Gooi en Vechtstreek is een bijzonder gebied met een grote strategische waarde voor de vitaliteit en ontwikkeling van de Noordvleugel van de Randstad/MRA. Die verbondenheid met de MRA maakt dat er strategische keuzen moeten worden gemaakt om het karakter van de regio te handhaven en te ontwikkelen in de context van de ontwikkeling en versterking van de gehele MRA. Daarbij is het zaak dat de regio zelf een actieve speler en meebeslisser is. Als de regio niet als een krachtige en uitgesproken partij aan tafel zit is de kans groot dat andere belangen prevaleren en men de gevolgen slechts kan accepteren.

Het strategisch belang van de regio zit in de omgevings- en leefkwaliteit van het gebied. Daarmee voegt het een bijzondere kwaliteit en aantrekkelijkheid toe aan de stedelijke gebieden van Amsterdam en Utrecht. De omgevings- en leefkwaliteit moet men onderhouden, anders zakt deze weg. Niets doen is geen optie. Om die kwaliteit te handhaven heeft de regio een gezamenlijke strategische aanpak nodig om te kunnen sturen. De regio moet zelf bepalen welke kant zij op wil. Wordt het scenario bijvoorbeeld "Wassenaar aan de Vecht" door vooral te investeren in voorzieningen, leefbaarheid en veiligheid? Of koerst men richting "Hollywood aan de Vecht" door te investeren in cultuur, locaties voor starters en de communicatiesector te koesteren?¹⁰

Er moeten keuzen worden gemaakt ten aanzien van:

- het ombuigen van de teruglopende positie ten opzichte van andere regio's
- het realiseren van een adequaat en evenwichtig voorzieningenniveau voor de vergrijzende bevolking
- het versterken van de economische dynamiek en de werkgelegenheid
- het benutten en ontwikkelen van de recreatieve potentie van het gebied
- het behouden en ontwikkelen de sterke positie van de mediasector in de regio, waarbij de relatie onderwijs en arbeidsmarkt een zeer relevante is

¹⁰ J. Brouwer, ABF Cultuur: Profielschets Het Gooi en de Vechtstreek.

- het afstemmen van het fysiek-ruimtelijke beleid in de metropoolregio
- het huisvesten van jongeren, jonge gezinnen en mensen met een kleine beurs
- het behouden en ontwikkelen van natuur en landschap
- het reguleren van de vele verkeersstromen in, binnen en buiten de regio en het verbeteren van de bereikbaarheid

Gemeenten in de regio moeten tot een samenwerking komen op een schaal die maakt dat het beleid in het sociaal domein effectief en efficiënt voor de burgers wordt uitgevoerd.

En tot slot moeten de gemeenten beseffen dat zij de regionale ontwikkeling niet kunnen sturen zonder het hebben van een gedeelde agenda met het bedrijfsleven, onderwijs- en kennisinstellingen en andere maatschappelijke ondernemingen en organisaties.

5. Uitdagingen in de rolopvatting en taakuitvoering van de lokale overheid

In dit hoofdstuk gaan wij in op de rol en taken die de lokale overheid in het algemeen en de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek in het bijzonder hebben. Wij maken daarbij gebruik van het denkwerk van prof. A. Korsten en de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In hoofdstuk 3 schreven we dat we een weinig ontwikkeld regionaal denken en inzicht hebben aangetroffen bij gemeenten, in de bovenlokale maatschappelijke en bestuurlijke opgaven in de Gooi en Vechtstreek. Ook concludeerden we dat we bij gemeenteraden een vrij klassieke rolopvatting hebben waargenomen, die ons inziens niet meer goed aansluit bij de uitdagingen en opgaven van het lokaal bestuur in deze tijd. Tot slot constateerden we dat de regio geen sterke traditie heeft van horizontale afstemming en samenwerking met bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen, mede als gevolg van een verouderde opvatting over de rol van de lokale overheid.

Gemeente van de toekomst

Prof. Korsten stelt dat elk gemeentebestuur een democratisch en legitiem bestuur moet zijn dat handelt in overeenstemming met de “code voor goed openbaar bestuur”. Hij heeft veel oog voor de maatschappelijke ontwikkelingen en wijst erop dat de gemeente rekening moet houden met het fenomeen van de ‘participatiemaatschappij’. Het gemeentebestuur ziet zich dan niet (langer) als eigenaar van alle maatschappelijke problemen, maar overweegt overheidsparticipatie in maatschappelijke initiatieven of het faciliteren daarvan. De ‘gemeente van de toekomst’ moet daarbij als eerste overheid open, bereikbaar en toegankelijk zijn voor burgers.

Intermezzo

We kennen in ons land drie bestuurslagen: Rijk, provincie en gemeente. Deze drie hebben elk op eigen wijze en in toenemende mate te maken met beleid en regelgeving van ‘Brussel’. In het Bestuursakkoord van Rijk, VNG en IPO hebben de drie overheidslagen nadere afspraken gemaakt over hun rolverdeling:

Gemeenten zijn de eerste overheid; de bestuurslaag die meestal het dichtst bij de burger staat. De gemeente draagt zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving en is het eerste loket als het gaat om voorzieningen voor de burger. Gemeenten hebben taken in het sociale, economische en ruimtelijke domein. (..) Bovengenoemde taken van gemeenten hebben betrekking op onderwerpen die burgers en bedrijven rechtstreeks raken. Juist omdat gemeenten dichtbij de samenleving staan, passen deze taken bij hen.

Door de kennis van de lokale samenleving weten zij wat er in hun gemeenschap speelt en aan welk overheidsingrijpen behoefte bestaat. Daardoor kunnen zij samenhang aanbrengen tussen de verschillende beleidsterreinen uitgaande van de burger in de lokale situatie.

(...) Het eigentijdse bestuurlijke profiel van de provincie draait om ruimte, economie en de

wisselwerking tussen beide. Daar liggen haar kerntaken en is ze wettelijk bevoegd. Cultuur hoort ook tot de kerntaken van de provincies waar dit de lokale belangen overstijgt. De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie. Ook het houden van toezicht op gemeenten is een provinciale taak, tenzij het een wet betreft die met de Wet Revitalisering generiek toezicht in de bijlage bij de Gemeentewet wordt gevoegd. De provincie heeft tevens een actieve rol bij de oplossing van bestuurlijke en financiële knelpunten van gemeenten."

Vanuit het perspectief van voorliggend advies is een aantal elementen uit Korsten's opsomming van kenmerken van de toekomstige gemeente bij uitstek relevant.

Hij zegt dat de gemeente van de toekomst een probleemgericht bestuur heeft met ambities en met een strategisch beleid. Dat betekent dat de gemeente een eigen profiel voor haar beleid kiest in aanvulling op de taken die het van de wetgever en in het kader van het rijksbeleid krijgt uit te voeren.

Het gemeentebestuur zal maatschappelijke partners nodig hebben voor het formuleren en uitvoeren van het beleid. Korsten signaleert dat de gemeente van de toekomst veel werk moet maken van "cocreatie in netwerkverbanden".

De gemeente van de toekomst moet voorts een goed samenwerkende gemeente zijn. Werk, inkomen, winkels, zorg, onderwijs, cultuur, recreatie: vaak zijn inwoners voor dergelijke aspecten van hun leven afhankelijk van aanbod en voorzieningen buiten de eigen gemeentegrenzen. Dit betekent dat gemeenten tot goede samenwerking in de regio moeten komen om strategische doelen te bereiken en te vermijden dat men onderling concurreert. Woningbouw, werkgelegenheid en afstemming van voorzieningen zijn thema's die een bovenlokale en/of regionale aanpak vereisen.

Het gemeentebestuur moet oog hebben voor schaalkwesties. Het moet enerzijds bepaalde taken op grotere schaal aanpakken (via bijvoorbeeld shared services of gemeenschappelijke regelingen) en anderzijds kleinschaligheid ruimte geven (in kleine kernen of wijken).

'Multischaligheid' wordt een vanzelfsprekend fenomeen.

Overheidsparticipatie

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) spoort in zijn advies 'Loslaten in vertrouwen' gemeenten aan de slag te maken van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie. De ROB ziet dat gemeenten zichzelf in zekere zin opnieuw moet uitvinden, omdat de 'oude' rol, voortvloeiend uit het denken van de verzorgingsstaat en zeer gericht op 'zorgen voor', plaats moet maken voor een rol die beter aansluit bij onze goed opgeleide, geëmancipeerde en individualistische samenleving. De overheid moet zich vooral richten op 'zorgen dat', en krijgt dus veel sterker een regie- en procesrol.

De ROB sluit hiermee aan bij de inmiddels breed omarmde gedachte dat de lokale overheid in een andere verhouding moet komen te staan tot zijn omgeving. Burgers, bedrijfsleven,

maatschappelijke ondernemingen en andere organisaties, zo luidt de redenering, hebben zich in de afgelopen decennia ontwikkeld. Burgers zijn doorgaans goed opgeleid, mondig en geëmancipeerd. Internet en sociale media maken burgers in hoge mate zelfredzaam en buitengewoon goed geïnformeerd. Bedrijven en maatschappelijke ondernemingen/organisaties opereren op veel grotere schaal dan voorheen, economische en sociale innovatie zijn essentieel, zij zoeken ketensamenwerking, cocreatie en aan hen gewaagde tegenspelers.

De (lokale) overheid is in deze veranderende omgeving niet langer de partij die kan vertellen wat er moet gebeuren en hoe. De overheid is in onze netwerksamenleving één van de actoren. Wel een actor met een bijzonder profiel: hij stelt wetten en regels en handhaaft deze, hij heeft het veiligheidsmonopolie, hij bewaakt het algemeen belang en is de belichaming van onze democratie. Vanuit deze bijzondere rol, taken en competenties is hij niettemin een partner in de netwerksamenleving en net als iedere andere partij moet hij zeer alert op zijn specifieke toegevoegde waarde waar het de oplossing van maatschappelijke vraagstukken betreft. Dikwijls kan deze rol zich overigens beperken tot mobiliseren en faciliteren.

Nieuwe taken

De rolverandering is voor gemeenten des te urgenter geworden nu er drie grote decentralisaties gaan plaatsvinden op het terrein van de jeugdzorg, participatie, en maatschappelijke ondersteuning, die bovendien met forse bezuinigingen gepaard gaan. Deze bezuinigingen moeten door gemeenten worden opgevangen in een tijd dat de eigen inkomsten, bijvoorbeeld uit grondverkoop, teruglopen. Gemeenten zijn in de loop van de afgelopen 2, 3 jaar het vlees op de botten behoorlijk kwijtgeraakt. Bovendien zijn zij aarzelend de eigen inkomsten via belastingen en heffingen te verhogen; gemeenten willen de lasten voor burgers en ondernemers in deze economisch moeilijker tijden liever niet verzwaren. Dit betekent dat gemeenten zeer kostenbewust, efficiënt en effectief moeten werken.

Gemeenten krijgen deze nieuwe taken omdat verwacht wordt dat juist zij het beste in staat zijn de vragen en behoeften van burgers en gezinnen integraal te benaderen en thema's als opgroeien en onderwijs, participatie en arbeidsmarkt, jeugdzorg en veiligheid, wonen en zorg, in hun onderlinge samenhang te bezien en met organisaties en ondernemingen in de omgeving op te pakken. Waarbij de overheid, zoals al eerder gezegd, heel alert moet zijn op de waarde en betekenis die zij aan de oplossingen die anderen (mee)bedenken kan toevoegen.

De decentralisaties in het sociale domein vragen een organisatie van uitvoering die de schaal van veel gemeenten te boven gaat. Dat betekent dat gemeenten hier moeten samenwerken. Zij moeten daarbij hun kracht 'dichtbij de burger' inzetten, en tegelijkertijd samenwerken in grote verbanden en met organisaties die soms zelfs het niveau van de regio overstijgen. Dit betekent dat gemeenten heel erg goed moeten worden in het organiseren van zowel kleinschaligheid als grootschaligheid. Kleinschaligheid heeft onder andere betrekking op aandacht voor participatie van burgers in de eigen leefomgeving, voorzieningen organiseren

in de nabijheid van mensen en aandacht in het beleid voor de eigen identiteit van kleine kernen. Gemeenten moeten burgers ruimte geven voor initiatieven in hun directe leefomgeving.

De intergemeentelijke en regionale samenwerking – op de drie decentralisatiedossiers, maar ook op andere onderwerpen zoals wonen, voorzieningen en economische ontwikkeling – heeft consequenties voor de mogelijkheden van gemeenteraden om hun kaderstellende, belangenbehartigende en controlerende rol te vervullen en maakt het noodzakelijk oplossingen te vinden voor het ‘democratisch gat’.

Doordat ook de provincie een aantal taken heeft overgenomen van het Rijk – onder meer natuur en landschap, regionale economische ontwikkeling, interbestuurlijk toezicht – verandert het samenspel tussen gemeente en provincie en moet deze inhoudelijk opnieuw worden geladen. Omdat de provincie zich voor veel taken bijna per definitie op het schaalniveau van een gebied of regio begeeft (dit is conform afspraken in het Bestuursakkoord Rijk, VNG en IPO), moeten gemeenten zich ook op dat niveau tot een partner of belangenbehartiger verenigen. Als zij dat niet doen of als de provincie dit niet van hen vraagt, kunnen thema’s zoals natuur en landschap, ruimtelijke kwaliteit, wonen, mobiliteit, voorzieningenniveau, en regionale economische ontwikkeling waaronder media, zorg en recreatie en toerisme onvoldoende uit de verf komen en worden daardoor de resultaten voor burgers en samenleving op termijn minder positief dan van de lokale en provinciale overheid mag worden verwacht.

Uitdagingen lokale overheid

Zo zien we dus dat de lokale overheid met een aantal nieuwe uitdagingen wordt geconfronteerd:

- het oppakken van thema’s en uitvoeren van taken waarbij de schaal van een individuele gemeente niet langer de oplossing en/of organisatie kan bieden die nodig is
- democratische legitimatie van beleid borgen dat samen met anderen wordt ontwikkeld en uitgevoerd
- controlerende roluitoefening van de gemeenteraad voor zeer complexe onderdelen van de gemeentebegroting
- de financiële noodzaak om kostenbewust, efficiënt en effectief te werken (geen onnodige bestuurlijke drukte; geen onnodige bestuurlijke kosten; lean&mean én kwalitatief hoogwaardige ambtelijke organisatie)
- veranderend samenspel met de provincie
- opereren in de netwerksamenleving en horizontale verbindingen
- bekwaam worden in burgerparticipatie en overheidsparticipatie
- organiseren nabijheid burger/kleinschaligheid en samenwerking en grootschaligheid.

6. Advies aan provincie Noord-Holland en de gemeenten

We zijn nu aangekomen bij het deel van het adviesrapport dat vele lezers waarschijnlijk als eerste zullen openslaan. Ons is advies gevraagd over de bestuurlijke inrichting van de Gooi en Vechtstreek op de middellange termijn, waarbij wij nader zouden ingaan op drie scenario's. We moeten concluderen dat geen van de drie wat ons betreft het gewenste perspectief geeft. Wij adviseren een vierde scenario dat we als titel geven: 'GV-3 met een plus'.

De belangrijkste observaties nog eens op een rij

Laten we, voordat we ons advies geven, de meest relevante observaties nog eens noemen:

- De Gooi en Vechtstreek is van strategisch belang voor de metropoolregio Amsterdam. Dat belang is vergelijkbaar met dat van de Amsterdamse binnenstad. De Gooi en Vechtstreek accommodeert de behoefte van met name hoogopgeleide werkers aan kwalitatief hoogwaardig suburbaan wonen, en de behoefte aan natuur- en water gerelateerd recreëren van stedelingen.
- Hoe deze functie van de regio zich ontwikkelt zou een zaak van de regio zelf moeten zijn, maar in de praktijk is dat niet zo. Het zijn de grote gemeenten om de regio heen, de provincie en het Rijk die beslissen over de hoofdinfrastructuur en de ontwikkelingsmogelijkheden van de regio. Op de visie op de Noordvleugel heeft de Gooi en Vechtstreek nauwelijks invloed gehad. Doorvertaling van die visie naar een regionale agenda en ontwikkelingsstrategie voor de Gooi en Vechtstreek is door de regio onvoldoende opgepakt.
- We zien voor deze situatie twee hoofdredenen. Ten eerste: de regio weet zijn belangen niet eensgezind te formuleren en met kracht te behartigen in de daarvoor in aanmerking komende gezelschappen. Er is geen gezaghebbende vertegenwoordiger met mandaat en achterban, die namens de Gooi en Vechtstreek kan spreken en onderhandelen. Die regiovertegenwoordigende rol wordt niemand gegund en bovendien heeft de regio er te weinig eensgezinde visie en opvatting voor. Daardoor is de regio een gezichtsloze en krachtloze partij waarmee niemand echt rekening hoeft te houden.
- Ten tweede is er in het algemeen onvoldoende besef bij bestuurders en politici in de regio van de grote sociaal-culturele, maatschappelijke en economische uitdagingen in de Gooi en Vechtstreek en de wijze waarop overheden deze samen met anderen in hun omgeving kunnen en moeten aanpakken. De Gooi en Vechtstreek is een bevoorrechte regio. De regio is één van de rijkste van Nederland. Zij beschikt over een zeer hoogwaardig suburbaan woon- en leefklimaat, een hoog voorzieningenniveau, en relatief veel werkgelegenheid binnen de regio en veel werkgelegenheid in de bredere omgeving. Maar de regio verliest haar voorsprong ten opzichte van andere regio's en boet in aan publieke waarde. Zo is de Gooi en Vechtstreek het enige gebied in de Randstad waar de werkgelegenheid daalt en de economische dynamiek afneemt. Niets doen betekent dat die trend door zal zetten. De interne en externe bereikbaarheid zijn een toenemend knelpunt. Het voorzieningenniveau ontwikkelt zich op dit moment in negatieve richting. Overheden, bedrijfsleven, (semi-)publieke organisaties en kennis- en onderwijsinstellingen vinden elkaar onvoldoende in een gezamenlijke agenda en plegen

veel te weinig gemeenschappelijke inzet ten behoeve van sociaal-maatschappelijke en economische vraagstukken en ontwikkelingen. Er ontbreekt daardoor in de regio intrinsiek vermogen om zelf ontwikkelingen en vernieuwingen tot stand te brengen.

- Er is tussen de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek heel veel bestuurlijk overleg en er zijn talloze (gebied en provincieoverstijgende) samenwerkingsverbanden. Die zijn echter voor een groot deel vooral een reactie op de angst voor verlies aan autonomie en bestuurlijke zelfstandigheid. Bundeling en integratie is als verplichting afgeschaft en de huidige Wgr accentueert de vrijwilligheid. Het gevolg is een vlucht in lichte gemeenschappelijke regelingen (bestuursovereenkomsten) met behoud van de eigen bevoegdheden.

De samenwerking in de Gooi en Vechtstreek is niet zozeer een gevolg van een gezamenlijk toekomstbeeld, een bepaalde maatschappelijke of economische ambitie en daarbij behorende inhoudelijke agenda en bindende afspraken. Daardoor ontbeert de samenwerking in het algemeen regie en inhoudelijke sturing, waardoor het maatschappelijk rendement van alle bestuurlijke drukte te gering is. Daarbij valt bovendien op dat de oriëntatie van inwoners op stedelijke voorzieningen zoals werk, winkels, onderwijs en zorg soms helemaal geen relatie heeft met de bestuurlijke oriëntatie. En tot slot moeten we constateren dat er een onoverzichtelijk geheel van samenwerkingsvormen is ontstaan.

- Gemeentebestuurders hechten zeer grote waarde aan bestuurlijke zelfstandigheid omdat zij dicht bij hun burgers willen staan. De zorg is dat schaalvergroting deze nabijheid minder goed mogelijk maakt. Dat is een sterk verankerde overtuiging die een open dialoog over de bestuurlijke inrichting bij voorbaat lastig maakt. Tegelijkertijd zien gemeenten in dat op tal van terreinen samenwerking met andere gemeenten al lang aan de orde en onvermijdelijk is. Raden willen de belangen van hun burgers goed vertegenwoordigen en behartigen, maar hoeveel hebben ze in werkelijkheid nog te bepalen? Ook de controlerende rol van Raden staat onder druk, want is het eigen college nog aanspreekbaar op uitvoering die uit handen is gegeven? De democratische legitimatie staat sterk onder druk.
- De provincie heeft het initiatief voor regionale visievorming en samenwerking steeds bij de gemeenten gelaten. Dat lijkt een opstelling vol respect voor de bestuurlijke autonomie van gemeenten. Maar in de praktijk leidt deze opstelling vooral tot een 'verweesde' regio, waar het belang van regionale ontwikkeling het aflegt tegen de belangen van individuele gemeenten.

Onze observaties zijn niet nieuw. Integendeel, de heer Winsemius noteerde soortgelijke observaties ook al in zijn advies aan de Regio. En ook in de recente adviesnota van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (november 2013) aan de minister van BZK vinden we deze en soortgelijke observaties terug ter onderbouwing van de besluitvorming over de Gooi en Vechtstreek.

Ze moeten nu een stimulans vormen voor actie in het gebied!

Op lange termijn, zo stellen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, wordt één Gooistad of, als alternatief, twee gemeenten voorzien. Wij kunnen ons in dat lange termijnperspectief vinden. De inhoudelijke en bestuurlijke uitdagingen in de Gooi en Vechtstreek vragen een

schaal van denken en werken die de huidige gemeentelijke schaal (ver) overstijgt. Dat zet de democratische legitimatie onder druk en daarvoor moet een oplossing gevonden worden. Hoewel samenwerking en multischaligheid altijd aan de orde zullen blijven, menen wij toch dat bestuurlijke herindeling in de Gooi en Vechtstreek onvermijdelijk is om het organiserend vermogen en de doorzettingsmacht van gemeentebesturen meer in overeenstemming te brengen met de schaal waarop vraagstukken zich voordoen en oplossingen gevonden kunnen worden.

De vervolgvraag is nu wat er op de middellange termijn moet gebeuren. Ons advies mag het lange termijn perspectief niet hinderen, en moet juist leiden tot een beweging in de goede richting.

Uit onze gespreksronde langs de gemeenten blijkt dat het grootste politieke draagvlak bestaat voor het zogenaamde GV-3 scenario. De andere scenario's krijgen op dit moment weinig tot geen steun. Daarnaast willen de gemeenten niet dat er fusie op fusie wordt gestapeld. Als er al moet worden gefuseerd, dan in één of hooguit twee stappen.

Omdat wij sterk willen pleiten voor een fusie van Bussum, Muiden en Naarden met ingang van 1 januari 2016 vallen ook voor ons de scenario's 'Gooi-Noord en Gooi-Zuid' en 'Drie stromen' af. Ons advies is echter niet om dan maar het GV-3 scenario te kiezen. Wij adviseren een vierde variant, die wij 'GV-3 met een plus' noemen. De tussenresultaten van deze variant worden, zo adviseren wij, eind 2015/begin 2016 via een bestuurskrachtmeting in combinatie met zelfanalyse en visitatie beoordeeld. Zodoende ontstaat een setting voorbij de vrijblijvendheid.

Het middellange termijn perspectief: GV-3 met een plus

De variant die wij adviseren kent zeven elementen:

1. Bussum, Muiden en Naarden fuseren per 1 januari 2016 tot één nieuwe gemeente.
2. Huizen, Blaricum, Laren en Eemnes gaan een intensief en niet-vrijblijvend samenwerkingsverband aan, waarmee de opmaat wordt gegeven voor een mogelijke fusie van deze gemeenten over 3 of 4 jaar dan wel een opgaan van deze gemeenten op (middel-)lange termijn in een nog grotere nieuwe gemeente.
3. De samenwerking tussen Stichtse Vecht, Wijdmeren en Weesp wordt niet geïntensiveerd. Wijdmeren en Weesp versterken hun bestuurskracht door intensieve samenwerking met Hilversum en met samenwerking in de regio.
4. Hilversum blijft voorlopig zelfstandig, maar niet zonder meer. Hilversum biedt zich ten eerste aan als een aantrekkelijke en op een gelijkwaardige samenwerking gerichte partner van Wijdmeren en Weesp. En ten tweede neemt Hilversum zijn positie als centrumgemeente ten volle in.
5. De gemeenten stellen met elkaar een toekomstvisie op de Gooi en Vechtstreek op, die wordt gevolgd door een ontwikkelingsstrategie, een daarbij passende inhoudelijke agenda en bindende bestuurlijke afspraken. De Regio zal wat anders georganiseerd en aangestuurd moeten worden, om dit tot een succes te kunnen maken.
6. Het dorpen en kleine kernenbeleid – waar Stichtse Vecht door Weesp en Wijdmeren om wordt geroemd - zal in de gehele Gooi en Vechtstreek worden ingevoerd als

antwoord op de (terecht) grote gehechtheid aan de nabijheid van burgers en bestuur. En tevens als antwoord op een veranderende verhouding tussen overheid en samenleving.

7. De provincie Noord-Holland gaat een rol van meer betekenis vervullen voor de Gooi en Vechtstreek. Zij doet actief mee in de ontwikkeling en uitvoering van een regionale toekomstvisie en strategie. Zo geeft zij serieus invulling aan haar taken op het terrein van regionale economie, natuur en landschap, wonen, infrastructuur en mobiliteit, en regionale belangenbehartiging. Zij positioneert en versterkt Hilversum in haar rol van centrumgemeente. En zij maakt en bewaakt proces- en tijdsafspraken met de gemeenten om tot het (middel-)lange perspectief te komen, waarmee zij op eigentijdse wijze invulling geeft aan haar taken op het terrein van kwaliteit van het openbaar bestuur.

Hieronder lichten wij de ‘GV-3 met een plus’ nader toe.

1. Bussum, Muiden en Naarden

De Arhi-procedure is gestart, het proces loopt, en een fusie van de drie per 1 januari 2016 is mogelijk. Met de fusie komt er een bestuurskrachtversterking in het gebied, die zeer nodig en gewenst is. Wij willen deze stap niet vertragen door te adviseren er nu een vierde of vijfde gemeente aan toe te voegen. Het is een eerste stap in de Gooi en Vechtstreek naar onvermijdelijke schaalvergroting, die past in het lange termijn perspectief.

Ons advies hier spreekt dan ook voor zich: doortastend doorgaan met het fusieproces en zorgen dat de nieuwe gemeente met ingang van 1 januari 2016 kan starten.

Wel willen we op deze plaats het belang benadrukken van een gezamenlijke visie op de nieuwe gemeente en het proces dat hierbij hoort. In de Gooi en Vechtstreek bestaat een zeer sterke neiging om samenwerkingsgesprekken bij de organisatiestructuur, positievragen of middelenverdeling te beginnen. Dat is niet de goede start.

Een goede start begint met de vraag: ‘Waarom willen we wat samen bereiken en hoe kan elk van ons daarbij de juiste functie vervullen?’ Het visieproces in Bussum, Muiden en Naarden dient bovendien bij te dragen aan wat wij hier maar even noemen ‘rouwverwerking’. De oorspronkelijke inzet van een fusie van Bussum, Muiden, Naarden en Weesp is mislukt, mede door gebrek aan draagvlak in Bussum. Die geschiedenis heeft wel wat ‘zeer’ veroorzaakt en juist een visieproces waarin partijen elkaar leren kennen en er wederzijds begrip kan ontstaan voor elkaars zorgen, angsten, wensen en dromen is essentieel voor een goede start van de nieuwe gemeente. Ook wordt op deze wijze geborgd dat van te voren gemeenschappelijke opvattingen ontstaan over de betekenis en ‘plek’ van elke gemeente in het nieuwe geheel.

Sla deze zo noodzakelijke stap naar een fusiegemeente niet over! En betrek inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties erbij.

2. Intensieve, niet-vrijblijvende samenwerking tussen Huizen, Blaricum, Laren en Eemnes

De samenwerkende gemeenten in de BEL-combinatie zijn zeer tevreden over hun samenwerking. Wij zijn daarover wat minder enthousiast. We moeten constateren dat de samenwerking op inhoudelijke onderwerpen achterwege blijft en daarom niets bijdraagt aan

de bestuurskracht van de Gooi en Vechtstreek in zijn geheel. Weliswaar is de ambtelijke kwetsbaarheid sterk verminderd en is de kwalitatieve en kwantitatieve uitvoeringscapaciteit verbeterd en op orde, waardoor de bestuurskracht van elke gemeente afzonderlijk is toegenomen. Maar de besturen hebben elkaar niet gevonden in een gemeenschappelijke visie op de toekomst van hun gebied of op gezamenlijke ambities of versterking van krachten ten behoeve van de gehele regio.

Integendeel. Gemeente Eemnes heeft haar hart verpand aan de gemeenten binnen Eemland, dat zelfs al een samenwerkingslijn heeft gelegd naar de Gelderse gemeente Nijkerk. Eemnes richt zich voor alle inhoudelijk-strategische onderwerpen op gemeenten binnen Eemland. De samenwerking in Gooi en Vechtstreek beperkt zich tot een gezamenlijke ambtelijke organisatie met Blaricum en Laren en een intergemeentelijke sociale dienst met Huizen.

Blaricum en Laren willen vooral dat de BEL-samenwerking hen helpt bestuurlijk zelfstandig te blijven. Tegelijkertijd hebben zij Huizen nodig om de drie decentralisaties zo meteen te kunnen uitvoeren.

Om verdere versnippering te voorkomen en te bevorderen dat gemeentelijke samenwerking in de Gooi en Vechtstreek ook ten goede komt aan het geheel, adviseren wij een intensivering van de samenwerking tussen Blaricum, Eemnes, Huizen en Laren die ertoe leidt dat de samenwerking zijn vrijblijvende en weinig toevoegende karakter verliest. In de intensivering zal er een moment komen waarop Eemnes moet kiezen. Blijft zij zich inhoudelijk-strategisch richten op Eemland of verzet zij de bakens richting de Gooi en Vechtstreek? Een belangrijke overweging bij die keuze dient ons inziens de oriëntatie van de inwoners van Eemnes te zijn. Wij hebben vernomen dat de inwoners voor bijvoorbeeld onderwijs en zorg zich in meerderheid op het Gooi richten, maar dat zou dan nog nader onderzocht kunnen worden.

Hoe kan de intensivering van de samenwerking zich voltrekken? Door bij het begin te beginnen!

Start het proces van intensivering met elkaar beter te leren kennen. Wie zijn de bestuurders en politici? Wat zijn de mooie en minder mooie karakteristieken van de verschillende gemeenten? Welke uitdagingen en kansen liggen er in de gemeenten?

Ga in gesprek over wat je als gemeenten inhoudelijk gemeen hebt en waar samenwerking kwaliteiten kan versterken. Kijk waar samenwerking kansen helpt verzilveren en (interne) zwaktes kan oplossen. Wees open over je mogelijke zorgen en angsten, spreek je uit over wat je graag zou willen. Betrek, mede in het licht van het kleine kernenbeleid, ook inwoners en organisaties bij de visie op de samenwerking.

Kom tot samenwerkingsafspraken en tot bindende afspraken over de implementatie ervan. Maak ook afspraken over tussentijdse evaluatie en herijking.

Borg van meet af aan een uitstekende procesregie en stel een procesregisseur aan die 'boven de partijen' staat.

De samenwerking moet zo goed zijn, dat deze een opmaat kan zijn voor een fusie van de vier gemeenten over 3 of 4 jaar dan wel een opgaan van deze gemeenten op langere termijn in een nog grotere nieuwe gemeente.

3. Weesp en Wijdmeren

Weesp en Wijdmeren hebben in Stichtse Vecht een samenwerkingspartner gevonden bij wie zij zich welkom voelen, gezien en gerespecteerd. Vooral voor Weesp is deze situatie een verademing na de samenwerkingservaringen met Bussum, Muiden en Naarden. Daarbij heeft Stichtse Vecht een kleine kernenbeleid dat Weesp en Wijdmeren enorm aanspreekt en waar zij zich graag aan willen conformeren. De wens tot samenwerking tussen deze drie komt van onderop en toch adviseren wij de samenwerking niet verder te intensiveren.

Stichtse Vecht is zeer op Utrecht gericht en zal dat ook blijven. De gemeente werkt intensief en niet-vrijblijvend samen in U10 verband en ziet aansluiting van Wijdmeren en Weesp bij dit verband als een logisch vervolg wanneer de onderlinge samenwerking zich intensiveert. De inhoudelijke redenen voor Stichtse Vecht om met Weesp en Wijdmeren samen te werken zijn beperkt. Eigenlijk is de benutting van de recreatief-toeristische potentie van het plassegebied de voornaamste reden, en daarvoor is met name samenwerking met Wijdmeren gewenst. Provincie Utrecht sluit uit dat Stichtse Vecht tot provincie Noord-Holland kan gaan behoren, bij een eventuele fusie van deze gemeente met Weesp en Wijdmeren.

Maar een zeer grote meerderheid van de inwoners van Weesp is gericht op met name Amsterdam en daarna het Gooi. De beweging van Weesp richting Utrecht is daarmee verre van logisch. Ook de inwoners van Wijdmeren zijn niet erg sterk op Utrecht gericht maar vooral op Hilversum, Weesp en Bussum.

Weesp bouwt in de Bloemendalerpolder voor de woonbehoefte van inwoners van Amsterdam en het Gooi. In die zin is de Bloemendalerpolder van groot strategisch belang voor de regio. Weesp heeft nog ruimte voor bedrijven, een groot goed in een overbezet gebied. Weesp en Wijdmeren horen bij de Gooi en Vechtstreek en het verwondert ons zeer dat het gebied deze twee gemeenten zo gemakkelijk laat 'wegdrijven' richting Stichtse Vecht en Utrecht. Dit toont wat ons betreft eerder de onmacht van het gebied om zichzelf te organiseren dan een diepgewortelde opvatting over Weesp en Wijdmeren.

Hilversum is een logische samenwerkingspartner voor de twee, maar heeft zich in het verleden niet als de meest fijne samenwerkingspartner opgesteld. Wij adviseren Hilversum zichzelf in dit opzicht opnieuw uit te vinden en zich als een inclusief denkende en op dialoog en gelijkwaardigheid gerichte samenwerkingspartner aan Weesp en Wijdmeren aan te bieden. Daarbij is samenwerking met het oog op de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder een bijzonder punt van aandacht, waarbij wellicht ook de provincie met menskracht of andere middelen bijstand kan verlenen.

De samenwerking tussen Hilversum, Weesp en Wijdmeren moet zo hecht zijn dat een fusie van deze drie of van deze drie met nog één of meer andere gemeenten op termijn een logische vervolgstap kan zijn.

4. Hilversum

Hilversum blijft voorlopig zelfstandig. Daardoor heeft deze gemeente alle gelegenheid om zich een op dialoog en gelijkwaardigheid gerichte partner te tonen van Weesp en Wijdemeren, haar centrumfunctie te versterken en te bewijzen dat zij die rol met verve, betrouwbaar en dienstbaar weet te vervullen.

Als grootste gemeente en grootste economische motor in het gebied met uitdagingen en opgaven die horen bij het stedelijke karakter van Hilversum, heeft de regio Hilversum nodig en Hilversum de regio. Hilversum is meer dan alle andere gemeenten in staat bestuurlijke en ambtelijke denkkraft en capaciteit alsmede netwerken te ontsluiten die voor de ontwikkeling van de regio essentieel zijn. Voor lobby in Haarlem, Den Haag of Brussel en voor partnerschap met Amsterdam, Almere, Utrecht en Amersfoort heeft Hilversum de schaal van de Gooi en Vechtstreek nodig. Deze zo noodzakelijke wisselwerking tussen Hilversum en haar omgeving moet tot stand gaan komen. Dat kan onder meer gebeuren op het niveau en in de setting van de Regio Gooi en Vechtstreek; daar gaan we bij punt 5 nader op in. Maar dit kan ook gebeuren in relatie tot de fusiegemeente Bussum, Muiden en Naarden of de HBEL-samenwerking.

De burgemeester van Hilversum heeft behoorlijk krediet bij de andere gemeenten. Hij wordt gezien als een man die de regio kan vertegenwoordigen, die verder kijkt en handelt dan het belang van Hilversum, en die de capaciteiten heeft om een 'kartrekker' te zijn. Wij adviseren om de burgemeester van de centrumgemeente Hilversum sterker dan tot nog toe als voorzitter van de Regio te positioneren. Hij moet de ruimte krijgen en nemen om binnen de Regio tot een ambitieuze inhoudelijke agenda te komen. Hij moet – als boegbeeld van de Gooi en Vechtstreek - met mandaat, ruggensteun en onderhandelingsruimte de regio of samenwerkende gemeenten kunnen vertegenwoordigen in de MRA, NV Utrecht, bij de provincie, het Rijk en eventueel Brussel.

Hilversum wordt niet vanzelf de centrumgemeente puur en alleen omdat zij de grootste is. College, Raad en ambtelijke organisatie moeten zich ernaar gaan gedragen, in de meest positieve zin, en de omgeving moet Hilversum deze functie gunnen. Zover is het nog niet. Omringende gemeenten vinden de bestuurscultuur van Hilversum weinig aantrekkelijk en het stoort hen (daarom des te meer) dat Hilversum altijd wil bepalen hoe het moet. Hilversum zal de komende jaren in zekere zin een 'charmeoffensief' moeten voeren. Eén overigens die wel authentiek is en voortkomt uit een inhoudelijk gedreven motivatie om de regio als geheel te versterken. Door als Hilversum ambtelijke en bestuurlijke denk- en trekkracht alsmede kennissen en contacten ten dienste te stellen van bovenlokale en regionale thema's en daarbij een excellent voorbeeld te zijn van een gelijkwaardige en betrouwbare samenwerkingspartner, kan Hilversum de komende jaren laten zien dat zij de rol en functie van centrumgemeente waard is.

5. Regionale visie en ontwikkelingsstrategie

Onder leiding van de voorzitter van de Regio wordt door de gemeenten een interactief proces opgestart waarin de gemeenten samen met de provincie, bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen en organisaties een regionale visie opstellen met daaruit

voortvloeiend een regionale ontwikkelingsstrategie en inhoudelijke agenda. De toekomstvisie wordt waar relevant (juridisch) verankerd in een ruimtelijk-economische structuurvisie voor de regio. Uiteraard heeft de regionale visie een duidelijke relatie met de visie op de ontwikkeling van de Noordvleugel.

Er ligt op dit moment al een inhoudelijke samenwerkingsagenda, maar die heeft nog geen formele status laat staan doorwerking. We gaan ervan uit dat op deze agenda kan worden voortgebouwd. De visie en daaruit voortvloeiende ontwikkelingsstrategie en agenda moeten de inhoudelijke sturing gaan geven aan samenwerking op regionaal niveau en aan de lobby en belangenbehartiging buiten de regio. Gemeenten, provincie en andere partijen committeren zich eraan.

We menen dat de huidige opzet van de regio-organisatie wel wat veranderd moet worden. Nu zijn het de portefeuillehouders die afstemmen en afspreken; er is te weinig overall coördinatie en regie. We adviseren een coördinerende en regisserende rol bij de voorzitter van de Regio te leggen, die deze rol vervult samen met een dagelijks bestuur van enkele burgemeesters en wethouders. De portefeuillehouders adviseren het DB en nemen onderdelen van de inhoudelijke agenda voor hun rekening en leggen daarover verantwoording af aan het AB. De Raden zijn via tweejaarlijkse consulterende bijeenkomsten bij de inhoudelijke visieontwikkeling en voortgang van de agenda betrokken. Daarnaast worden zij actief geïnformeerd en betrokken door de eigen colleges. Op deze wijze blijft de organisatiestructuur licht, maar worden inhoudelijke sturing en overall coördinatie gezekerd.

Overheden in de regio moeten veel beter en veel meer afstemmen en samenwerken met bedrijfsleven en maatschappelijke ondernemingen en organisaties in de regio dan zij nu doen. Onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsinstellingen, culturele ondernemingen, het Goois Natuurreservaat, en het bedrijfsleven: zij moeten daarom in de gelegenheid gesteld worden van meet af aan mee te denken over de toekomst van de regio, de ontwikkelingsstrategie en de inhoudelijke agenda. Immers, voor de realisatie ervan zullen zij ook hun deel van de verantwoordelijkheid moeten willen en kunnen nemen. Maar niet alleen de overheid heeft genoemde organisaties nodig. De 'keten' in bijvoorbeeld de zorg maar ook op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt wordt steeds belangrijker. In die keten zijn de betrokken partijen afhankelijk van elkaar, en zijn een gedeelde visie en aanpak voorwaarde voor goede ketenresultaten.

Het is in de Gooi en Vechtstreek nog geen traditie om dergelijke horizontale verbindingen te smeden en te onderhouden. Maar zonder die verbindingen lukt het niet de intrinsieke kracht te mobiliseren die nodig is voor regionale ontwikkeling. Overheden, bedrijfsleven, onderwijs en andere maatschappelijke ondernemingen en organisaties hebben elkaar nodig. Steeds meer!

6. Dorpen en kleine kernenbeleid

In de nieuwe verhouding overheid en samenleving gaat het om een goed afgestemd samenspel tussen eigen initiatief van burgers en organisaties, zelfredzaamheid van burgers

en beleid en ondersteuning van de overheid. Hierbij is cruciaal dat overheid en burgers elkaar goed kennen.

In het dorpen en kleine kernenbeleid zoals de gemeente Stichtse Vecht maar bijvoorbeeld ook gemeenten als Súdwest-Fryslân en gemeente Molenwaard voeren, wordt invulling gegeven aan deze nieuwe rolverhouding tussen overheid en samenleving. Het is geen toeval dat alle drie genoemde gemeenten het resultaat zijn van een recente fusie. Zij hebben gezocht naar een alternatief voor de kleinschaligheid in de 'oude' gemeente en hebben die met het dorpen en kleine kernenbeleid gevonden. Uit recent onderzoek van Stichtse Vecht blijkt zelfs dat er in de grotere nieuwe gemeente meer contact is tussen burgers en bestuur dan in de 'oude' kleinere gemeenten. Een grotere bestuurlijke schaal hoeft geen negatieve gevolgen te hebben voor de relatie tussen bestuur en burgers. Integendeel.

Wij adviseren alle gemeenten in de Gooi en Vechtstreek het voorbeeld van genoemde gemeenten te volgen en samen met bewoners en maatschappelijke organisaties invulling te geven aan de nieuwe rolverhouding via de ontwikkeling van vitale gemeenschappen in de dorpen en kernen binnen de gemeente. Het is het organiseren van kleinschaligheid in een grote(re) bestuurlijke eenheid. Kleinschaligheid heeft hier onder andere betrekking op aandacht voor participatie van burgers in de eigen leefomgeving, ruimte voor burgers en organisaties om eigen oplossingen te realiseren voor vraagstukken waar eerder de overheid leidend was, voorzieningen organiseren in de nabijheid van mensen, en aandacht in het beleid voor de eigen identiteit van kleine kernen.

7. Rol van de provincie

Wij adviseren de provincie een rol met meer betekenis te spelen in de Gooi en Vechtstreek. Die rol heeft een inhoudelijke kant, een faciliterende en ondersteunende, en een procesregisserende.

Ten eerste de inhoudelijke kant. De provincie heeft taken op het terrein van regionale economie, natuur en landschap, infrastructuur en mobiliteit, wonen, gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening. Al deze taken hebben raakvlak met de door ons geadviseerde regionale toekomstvisie, ontwikkelingsstrategie en inhoudelijke agenda. Doe als provincie actief mee in de visieontwikkeling en de realisatie daarvan. Met kennis, middelen, lobbykracht en via eigen provinciaal beleid (bijvoorbeeld doorvertaling van de regionale toekomstvisie in de provinciale omgevingsvisie). Deels vervult de provincie deze rol natuurlijk al, bijvoorbeeld via de economic board en het Goois Natuurreservaat. Maar de inhoudelijke rol kan worden versterkt door de regionale visie als collectief vertrekpunt te nemen.

Ten tweede de faciliterende en ondersteunende kant. Het helpt de voorzitter van de Regio wanneer ook de provincie deze persoon in die rol en positie bevestigt, benut en inzet. Het is cruciaal dat de provincie een rol voor de Gooi en Vechtstreek inruimt en/of opeist in gremia waar het (ook) over de Gooi en Vechtstreek gaat.

Daar waar de regio met andere provincies zoals Utrecht te maken krijgt, ligt er een rol voor de provincie Noord-Holland om mogelijke knelpunten mee op te lossen of te voorkomen. Stel, Eemnes wil straks onderdeel uitmaken van een nieuwe gemeente met Huizen, Blaricum

en Laren. Wat is dan de opvatting van beide provincies over de provinciegrens van die nieuwe gemeente? En wat betekent het in dit verband dat het gemeentehuis van de BEL-combinatie op grond van de provincie Utrecht staat en deze dus financieel toezicht houdt in plaats van Noord-Holland?

In het proces dat de gemeenten in de Gooi en Vechtstreek ingaan, is soms even een impuls van de provincie nodig. Als voorbeeld: Weesp (met samenwerkingspartner Hilversum) heeft tijdelijk wellicht menskracht of extra middelen nodig voor de ontwikkeling van de Bloemendalerpolder.

Ten derde de kant van procesregisseur. Maak naar aanleiding van voorliggend advies en daarop volgend besluit met de gemeenten afspraken over resultaten en tijdlijnen.

Daarbij zouden wij de provincie willen adviseren om de gemeenten voor eind 2015, begin 2016 een bestuurskrachtmeting in combinatie met een zelfanalyse en visitatie in het vooruitzicht te stellen. Dit onderzoek dient vooral licht te werpen op de vraag in hoeverre de samenwerking bijdraagt aan regionaal optreden en maatschappelijk rendement.

Met andere woorden: uit de bestuurskrachtmeting en de zelfanalyse en visitatie moet duidelijk worden of de samenwerking tussen gemeenten voldoende bestuurskracht in de uitoefening van intergemeentelijke taken oplevert en bijdraagt aan de bovenlokale en regionale ontwikkeling. Ook moet de inzet van deze instrumenten antwoord geven op de vraag wat de volgende stap in de bestuurlijke herinrichting van de Gooi en Vechtstreek moet zijn.

BIJLAGEN

Overzicht gesprekspartners

De commissie sprak meerdere malen met gedeputeerde mw. E. Sweet en de heer J. Remkes, commissaris van de Koning.

De commissie sprak met (een delegatie van) de colleges van burgemeester en wethouders en van de gemeenteraden van de negen gemeenten in de Gooi en Vechtstreek, als ook van de Utrechtse gemeenten Eemnes en Stichtse Vecht.

Van de Regio Gooi en Vechtstreek sprak de commissie de voorzitter, de heer P. I. Broertjes, en de heren E. Bodar en J.J. Bakker, algemeen directeur en adjunct-directeur.

Verder voerde de commissie een gesprek met mevrouw M. Pennarts, gedeputeerde bestuurlijke ontwikkeling van de provincie Utrecht, over de samenwerkingsverbanden waarin de gemeenten Eemnes en Stichtse Vecht met Noord-Hollandse gemeenten zitten.

Als experts zijn ir. J. Brouwer (ABF Cultuur), prof.dr. A.F.A. Korsten en prof. dr. P.P. Tordoir geraadpleegd. Zij hebben de commissie een kort document over de opgaven van de regio geleverd en hebben daarover met de commissie van gedachten gewisseld.

Met onderstaande stakeholders in de regio sprak de commissie over de opgaven in de regio, hun rol en de rol van het openbaar bestuur daarbij.

Geraadpleegde stakeholders

Mevrouw J.A.B.M. van der Burgt, woningcorporatie De Alliantie

De heer B. van der Moolen, Goois Natuur Reservaat

De heer R. J. Roorda en de heer H. den Hollander, ziekenhuis Tergooi

Mevrouw P. Tiel, VNO-NCW Metropoolregio Amsterdam

De heer J. Zwerver, Mediapark Hilversum

Ruimtelijk economische analyse en toekomstverwachtingen, Gooi- en Vechtstreek

t.b.v. verdiepende verkenning naar de bestuurlijke toekomst van de Gooi- en Vechtstreek, i.o.v. Provincie Noord-Holland

Prof dr P.P. Tordoir, maart 2014

1. Algemeen regioprofiel

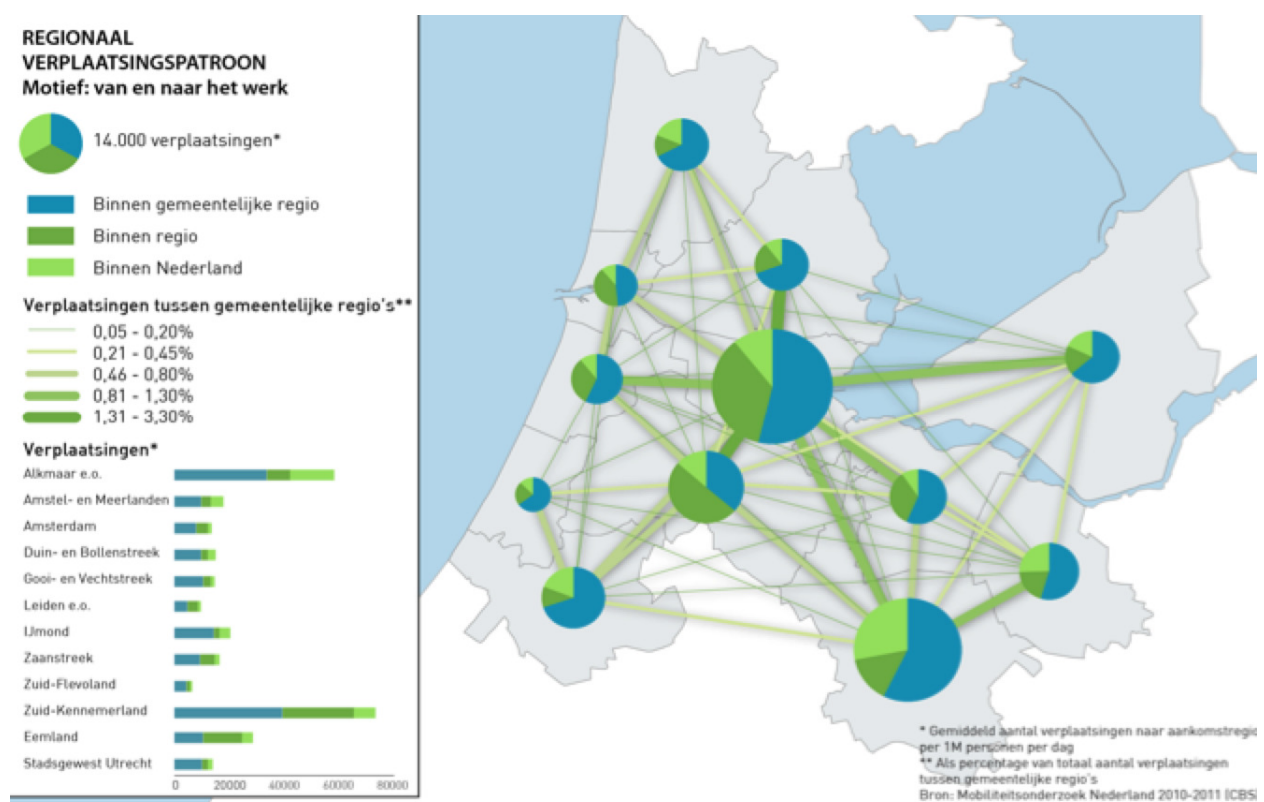
De bebouwing, bevolking en bedrijvigheid in de Gooi- en Vechtstreek vormen in feite een uitbreiding van het Amsterdamse en in mindere mate het Utrechtse stadsgewest. Deze is volstrekt vergelijkbaar met andere op relatief welgestelden gerichte stedelijke en stadsregionale uitbreidingen, zoals Amsterdam Zuid, de verstedelijking in het westelijke deel van de Utrechtse heuvelrug en de sterke verstedelijking ten zuiden van Londen en Parijs. Het gaat om de oudste en belangrijkste suburbanisatie in Nederland, die reeds in de 17^e eeuw aanving, met de aanleg van tram- en spoorlijnen eind 19^e eeuw in een stroomversnelling kwam en in de periode 1955-1980 door snelwegaanleg een tweede hoogtepunt kende. Gevolg van de lang aanhoudende suburbanisatiebeweging is een amorfe agglomeratie van middelgrote kernen die aangreep op de oorspronkelijke structuur van kleine dorpen en die ruimtelijk vooral is bepaald door het samenspel van ontsluitingen, private woningprojectontwikkeling op goed bebouwbare zandgrond en regelgeving ten aanzien van natuur- en recreatiegebieden. Het relatief welgestelde en hoogopgeleide karakter van de bevolking en het belang dat de bevolking hecht aan groene omgevingskwaliteit geven sinds enkele decennia een krachtige rem op verdere groei van bevolking en bedrijvigheid. Gevolg is 'welgestelde vergrijzing': de streek is gewild en moeilijk betaalbaar voor starters; rijkere huishoudens verdringen minder welvarende huishoudens. De economische dynamiek betreft vooral hoogopgeleiden die een eigen (advies-)praktijk starten, alsmede hoogwaardige zorgdiensten en kantoren die een suburbaan kwaliteitsmilieu zoeken. Bevolking, bedrijvigheid en een groot deel van de voorzieningen zijn sterk gericht op de Amsterdamse en Utrechtse stadsgewesten, met navenante interregionale verkeersstromen tot gevolg. Omdat het gebied een vrijwel ongeplande massale suburbanisatie betreft is er maar beperkt sprake van een gebiedsinterne hiërarchische structuur en samenhang. Alleen markten voor onroerend goed hangen enigszins samen in de streek. Hilversum is niettegenstaande haar omvang maar tot op beperkte hoogte een streekcentrum.

Dit alles typeert het gebied als een 'peri-urbane elitezone', een gebiedstype dat in vrijwel alle westerse metropolitaanse regio's voorkomt. Het gebied is en blijft gedreven door de economische kracht van de grote stadsgewesten waar het de facto onderdeel van vormt. Structuur en toekomst van de streek zijn onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van de Randstad-Noorvleugel als geheel.

2. Externe en interne samenhang nader beschouwd

De sterke oriëntatie van de Gooi- en Vechtstreek op Amsterdam en in iets mindere mate Utrecht blijkt uit door RE Atelier Tordoir geanalyseerde data over dagelijkse verplaatsingen voor werk, voorzieningen, recreatie en sociale contacten (figuur 1). Ter vergelijking: de Zaanstreek kent een veel sterkere interne oriëntatie en samenhang dan de Gooi- en Vechtstreek. De Zaanstreek is een echte streek, de Gooi- en Vechtstreek is feitelijk geen samenhangende streek maar een suburbane zone. Nadere gegevens tonen dat de westelijke zijde van de streek (Weesp en Muiden) krachtig op Amsterdam is gericht; in functioneel opzicht zijn het 'stadswijken' vergelijkbaar met Diemen en Amsterdam-Zuidoost, maar dan voor een meer welgestelde bevolking. Naarden, Bussum en Hilversum kennen een iets sterkere streek-interne oriëntatie—Bussum en Hilversum vormen dan ook geen onbelangrijke werk- en voorzieningencentra—maar ook hier is de gebiedsexterne oriëntatie desalniettemin sterker dan op basis van alleen bevolkingsomvang verwacht kan worden. Bussum en Hilversum zijn ook op Utrecht georiënteerd, maar de oriëntatie op Amsterdam blijft sterk. Voor Huizen en de BEL-gemeenten mag een met Bussum en Hilversum vergelijkbare oriëntatiestructuur worden verwacht; helaas zijn voor deze gemeenten geen nadere analyses voorhanden.

Fig. 1: Structuur van regionale verplaatsingen, 2007-2009



Bron: CBS Mobiliteits Onderzoek Nederland 2007-2009, databewerking door RE Atelier Tordoir

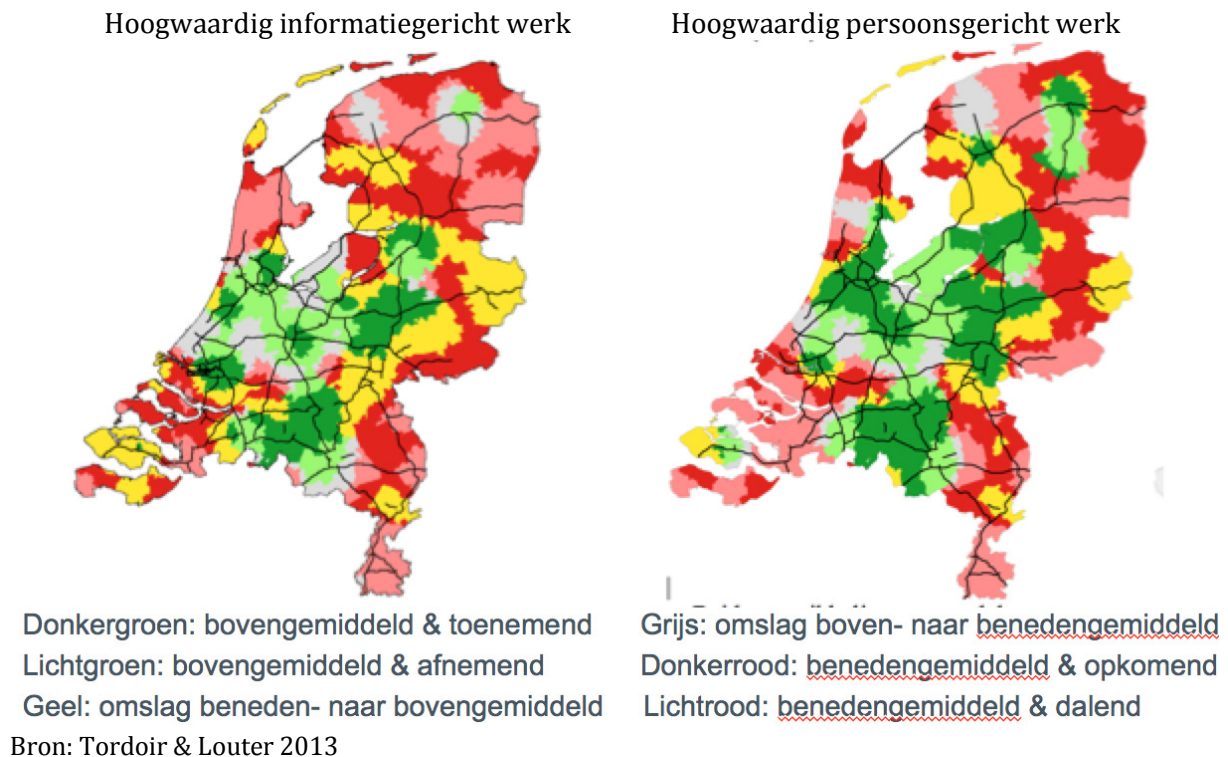
3. Functies en dynamiek in de metropolitaanse context

De Gooi- en Vechtstreek vormt sinds jaar en dag een omvangrijke 'elitezone' van vooral het Amsterdamse stadsgewest en iets mindere mate het Utrechtse stadsgewest, waar het feitelijk een integraal onderdeel van vormt. De Amsterdamse en Utrechtse stadsgewesten versmelten zelf steeds meer tot een geïntegreerd metropolitaans marktsysteem, de Randstad-Noordvleugel. De centrale (scharnier-)ligging van de streek in dit versmeltingsproces geeft extra waarde aan en druk op de streek.

De waarde van elitezones voor de vitaliteit en internationale concurrentie- en aantrekkingskracht van de metropoolregio kan moeilijk worden onderschat. Wat dit aangaat vertegenwoordigt de streek een nationaal economisch belang. Samen met de Duinrandzone en de Utrechtse Heuvelrug vormt de streek een groen-suburbane contramale van de Amsterdamse en Utrechtse binnenstedelijke elite- en zakenzones. De streek wordt daarom gekenmerkt door een relatief grote populatie aan expats en hoogwaardige buitenlandse bedrijvigheid, een relatief hoogopgeleide beroepsbevolking en veel kennisintensieve bedrijvigheid, waaronder relatief veel kleinschalige bedrijven en zelfstandige kennisondernemers die werken en wonen combineren. De aard van de bebouwing van de streek maakt dergelijke combinaties relatief gemakkelijk.

Door dit alles kent de streek al vele decennia een bovengemiddelde vitaliteit in hoogwaardige informatiegerichte activiteiten waaronder zakelijke diensten en R&D, en persoonsgerichte activiteiten waaronder creatieve diensten, zorg en onderwijs (figuur 2).

Figuur 2. Ontwikkelingspaden van werkgelegenheid in twee kernsectoren, 1983-2012



Behoud van groene suburbane kwaliteit, die het gebied haar primaire bestaansrecht en metropolitaanse functie verschaft, verhindert echter ook verdere urbanisatie. Het gebied is 'vol'; de bebouwing zal ook op lange termijn nauwelijks kunnen uitbreiden. Vooral daarom zien we in de bovenstaande kaartbeelden een aftopping van dynamiek in de belangrijkste economische activiteitengroepen. In de zone Muiden-Naarden-Bussum-BEL gemeenten zien we zelfs een omslag van een bovengemiddeld naar een benedengemiddeld ontwikkelingspad van informatiegerichte activiteit (fig. 2). Er zijn ook andere en verstrekkende consequenties die we kort aanstippen.

De schaarste aan uitbreidingsmogelijkheden legt een blijvende hoge prijsdruk op grond en vastgoed in de streek. Door de aard van het vastgoed concurreren werken en wonen met elkaar: we zien veel omzettingen van woningen naar kantoren en vice versa. Positief gevolg is dat het klimaat voor investeringen in renovatie, herontwikkeling en transformatie van de bestaande bebouwing blijvend uitstekend is.

De hoge prijsdruk op grond en vastgoed zorgt ook voor sterke onderlinge koppeling van grond- en vastgoedmarkten tussen de kernen in de streek. Dit, en de omvangrijke verkeersstromen binnen, vanuit en naar het gebied vergen in ieder geval nauwkeurige afstemming van het fysiek-ruimtelijke beleid binnen de gehele streek en tussen de streek en de ruimere metropolitaanse omgeving.

De blijvend hoge prijsdruk zorgt tenslotte voor sterke verdringingsverschijnselen. De streek is alleen voor draagkrachtige huishoudens en bedrijven goed toegankelijk.

Behoud van de sociale woningvoorraad en voorzieningen vergt actieve interventie en intergemeentelijke afstemming. Dan nog zijn vooral jonge huishoudens genooddaakt uit te wijken, naar Almere in het bijzonder. Een vergelijkbare situatie bestaat voor minder draagkrachtige, merendeels verzorgende kleine bedrijven en voor ruimte-extensieve bedrijven. Het ondernemersklimaat voor deze groepen is niet sterk.

4. Slotwoord over de toekomst en beleid

Door de blijvend hoge prijsdruk op de streek zijn de bovenbeschreven verschijnselen structureel. Verdere marktintegratie binnen de (breed gedefinieerde) Randstad-noordvleugel zet ook een blijvende hoge druk op verkeersaders in het gebied. De kunst zal zijn om de prijsdruk optimaal te laten bijdragen aan verdere kwaliteitsontwikkeling in de streek, gegeven dat kwantitatieve groei van bevolking en bedrijvigheid vrijwel onmogelijk is en gegeven dat de omgevingskwaliteit ook de belangrijkste basis is voor de streekfunctie in de metropolitaanse context. Dit vergt zorgvuldig beleid en regulering in regionaal kader. Actieve en regionaal afgestemde beleidsinterventie is en blijft ook nodig indien men een zeker evenwicht in de sociaaleconomische structuur wil behouden, de gevolgen van onvermijdelijke vergrijzing wil ondervangen en wil voorkomen dat de streek op termijn een enclave wordt voor alleen de *happy few*.

Dit alles vergt krachtige beleidsafstemming en strategievorming op het schaalniveau van de streek en nadrukkelijk ook het hogere schaalniveau van de Randstad-Noordvleugel, inclusief het Utrechtse stadsgewest. De bovenstaande analyses geven geen inhoudelijke aanleiding voor deze of gene ruimtelijke onderverdeling en gemeentelijke herindeling binnen de streek. Inhoudelijk is niet onder- of herverdeling de issue, maar de noodzaak om op verschillende schaalniveaus tegelijkertijd te acteren: *multi-level governance*.

De kundige gemeente

Aan welke eisen moeten gemeenten op weg naar 2020 voldoen?

Prof.dr. Arno F.A. Korsten¹

laatste update 17 03 2014²



I Als de gemeenteraad het wil

Is het zelf benoemen van maatschappelijke problemen door een college van burgemeester en wethouders, ambtenaren, politieke fracties of een gemeenteraad, en het daarna komen met een oplossing en die omzetten in beleid iets uit de vorige eeuw? Zo van 'die politici zullen wel eens uitmaken welke probleem burgers allemaal hebben' en 'hoe daarmee moet worden omgegaan'? Dat paternalisme kan op weg naar 2020 niet meer, althans lang niet voor alles.

Representatie en participatie

In de netwerkdemocratie zullen raadsleden moeten *balanceren tussen representatie en participatie*, dus tussen zelf afwegen en de koers uitzetten en meekijken, en zoeken naar oplossingen die uit de samenleving zelf komen. Dat was een pleidooi in mijn proefschrift '*Het spraakmakende bestuur*' uit 1979 en dat is ook nu nog steeds een thema. Na inspraak als term uit de jaren zeventig van de vorige eeuw gingen we in Nederland spreken over interactieve beleidsvorming, open planprocessen, coproductie en inmiddels over de doe-democratie. Burgerkracht is de laatste loot aan de stam. Burgerkracht impliceert dat burgers niet meer afwachten maar zelf initiatieven nemen en die trachten te realiseren.

Burgerkracht moet inderdaad erkend worden.³ Een gemeentebestuur moet niet alleen beschikken over bestuurskracht maar ook burgerkracht erkennen en laten bloeien. In de *Brief aan de Koning* noemen participanten aan 'Gemeenteraad van de Toekomst' allerlei voorstellen voor een nieuwe

¹ Dit essay is mede op verzoek van mr. Geert Jansen, oud-commissaris der koningin in Overijssel, en mevr. dr. H. te Grotenhuis geschreven. Beiden kregen een opdracht van GS van Noord-Holland om te kijken naar de toekomst van het gemeentebestuur in de regio Gooi en Vechtstreek.

² Met dank aan dr. Klaas Abma (gemeente Súdwest-Fryslân) voor commentaar op een eerdere versie.

³ Over het belang van burgerkracht onder andere Houwelingen, P. van, A. Boele en P. Dekker, *Burgermacht op eigen kracht*, SCP, Den Haag, 2014.

aanpak van gemeenteraden en raadsleden en daar is dit er een van.⁴ Burgers moeten in de politieke democratie van de toekomst wel degelijk geconsulteerd worden of op andere wijzen participeren. De participatieladder kent vele treden.

Maar er bestaan inderdaad vraagstukken waar een gemeentebestuur burgers volgens *niet* over hoeft te consulteren. Dat zijn de *routinevraagstukken*, zoals de opstelling van een straatnamenplan en al het beleid dat de gemeente van de rijksoverheid mechanisch moet uitvoeren, zoals de verstrekking van een identiteitsbewijs en andere ‘burgerzaken’. Bij mechanisch beleid wordt de beleidsuitvoering voorgeschreven. De dienstverlening ligt grotendeels vast want het product, zoals een identiteitsbewijs, is vooraf gedefinieerd. Het staat vast wanneer je wat wel of niet krijgt.



Probleemgerichtheid blijft

Gemeenten zijn en blijven op weg naar 2020 probleemgericht. Daarover zullen alle bestuurskundigen het eens zijn. Van probleemgerichtheid naar vraagstukken *zien*, *diagnosticeren* en *benoemen* en dan oplossen lijkt een kleine stap. Maar pas op. Vraagstukken zijn nogal eens complex en taai en je kunt ze verschillend ‘framen’. Ze verschuiven bovendien in de tijd en ze zijn niet altijd alleen maar een zaak van het gemeentebestuur. Is het probleem duidelijk, laat de wetgever aan een gemeentebestuur alle vrijheid, dan geldt in de lokale politieke democratie het politiek primaat. Als de gemeenteraad in overleg met het college van b&w een prioriteit benoemt en een probleem wil aanpakken, gaat het gebeuren. Dan volgen discussies, onder meer over de financiering.

Als een gemeente afhankelijk is

Maar het is ook mogelijk dat een gemeentebestuur slechts beperkt is in taken, verantwoordelijkheid en/of middelen. Wat dan? In geval andere overheden en maatschappelijke partijen op het terrein van zorg of op een ander terrein ook over een taak of over middelen beschikken is sprake van afhankelijkheden. Dan is *netwerkmanagement* gevraagd. Dan moeten partijen bij elkaar komen en via een - individuele belangen overstijgende - gemeenschappelijke beeldvorming een koers gaan varen waarbij men zich verenigt rond doelen en middelen. Men moet samen verder komen door verantwoordelijkheden te verbinden.⁵ Bedenk daarbij dat gemeentebesturen van nature niet de neiging hebben een afhankelijkheid te erkennen. Menig gemeentebestuurder neigt tot een hiërarchische reflex: ‘wij maken het uit’. In tal van gevallen is dat een desastreuze reflex. Verderop kom ik daar op terug.

Voorbeelden

⁴ Gemeenteraad van de Toekomst, *Brief aan de Koning voor Nederland, in handen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 13 maart 2014. Zie ook het hoofdstuk van Roel in 't Veld, in: : Aardema, H. e.a.(red.), *Meerwaarde van de bestuurskunde*, BoomLemma, Den Haag, 2010.

⁵ De Alders-tafel die betrekking heeft op Schipholkwesties is daarvan een voorbeeld. Zie verder bij voorbeeld Wit, B. de, en M. van Gils, *Organiseren van verbinding*, in: Duivenboden, H. van, e.a. (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Lemma, Den Haag, 2009, pp. 315-339.

Aan wat voor soort gemeentelijk relevante vraagstukken moeten we zoal denken als gesteld wordt dat een gemeentebestuur probleemgericht is? Ik geef enkele voorbeelden, uit het leven gegrepen.

Vanuit de *Participatiewet* gezien (een wetsontwerp dat bij de Tweede Kamer lag ten tijde van het afronden van deze tekst) moet iedereen in de toekomst die behoort tot de sociale werkvoorziening – en een afstand heeft tot de arbeidsmarkt – aan de slag bij reguliere bedrijven. Branchevoorzitter Job Cohen van Cedris (de organisatie van sw-bedrijven) zegt dat dit de goede richting is van het kabinet-Rutte II. Sw-bedrijven zullen gaan sluiten, zo luidt de verwachting.

We mogen aannemen dat er als gevolg van de wet nauwe contacten zullen ontstaan tussen gemeenten, sw-bedrijven en werkgevers.⁶ Wordt de wet een zaak van individuele gemeenten? De uitvoering van de Participatiewet, die door de rijksoverheid op het bordje van gemeenten wordt gelegd, zal niet goed opgepakt kunnen worden door een individuele gemeente van zeg eens 15.000 inw. en een apparaat van pakweg 70-80 ambtenaren maar op een grotere schaal plaatsvinden. Daarvoor zal veelal samenwerking tussen plattelandsgemeenten en meer stedelijke gemeenten nodig zijn. Velen zijn het daarover eens. In de provincie Groningen kozen gemeenten hier al voor. Maar hebben gemeenteraden dan straks nog zicht op deze ‘opgeschaalde’ gang van zaken? Of wordt het geheel van intergemeentelijke samenwerkingen in het verband van de Wet gemeenschappelijke regelingen een soort ‘*Bermudadriehoek*’ waarin de gemeentelijke schepen soms vergaan, zonder dat je weet waarom? De democratische legitimiteit van al die samenwerkingen, op uiteenlopende terreinen, liep in 2013 terug. Steeds meer raadsleden kwamen na 2010 met kritiek. Sommigen riepen in koor:

‘we zijn goed om te financieren maar we hebben er geen zicht meer op’.

We hebben hier van doen met de grote onoverzichtelijkheid en gebrekkige inzichtelijkheid. Het *politiek primaat* invullen is in de toekomst in tal van situaties, zo gezien, een lastige zaak. Zoveel is al direct duidelijk. De lokale democratie lijdt hier en het regionale bestuurdersbestuur wint.

Het binnenlands bestuur kent in wettelijk opzicht en toegespitst op beleidsterreinen veel verstrengelingen. De gemeente Roermond was een aantal jaren terug opgenomen in meer dan zestig intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Duitse bestuurskundigen noemen dat ‘*Politikverflechtung*’. Gemeentebesturen zullen in de toekomst vaak moeten zoeken naar beleidsruimte voor besluitvorming binnen die vervlechting.



Ander probleem. Moeten gemeentebesturen ook een *eekhoornbruggenbeleid* voeren? De gemeente Den Haag heeft een brug voor eekhoorns aangelegd zodat eekhoorns vanuit een bos via een brug over de weg landgoed Clingendael kunnen bereiken (foto). De brug heeft enkele tienduizenden

⁶ Zie Limburg, M., ‘Gemeenten, blijf investeren in werk’, in: *Binnenlands Bestuur*, 31 jan. 2014, pp. 12-15; Capel, R., *Werken loont*, CapelAdvies, jan. 2014.

euro's gekost. Tal van diervriendelijke burgers zijn blij. Maar er is een jaar na aanleg nog niet een eekhoorn gezien die van de brug gebruik gemaakt heeft. Verdedigers zeggen: je moet minstens een jaar wachten dan komen ze wel. Doelmatigheidsdenkers vinden de brug echter nu al weggegooid geld.



Moeten gemeentebesturen ook een *kattenklimtouwenbeleid* voeren? Er bestaat nog geen wet die gemeenten daartoe verplicht. Toch komt dergelijk beleid lokaal voor. Het beleid ontstond enkele jaren terug in Leiden na een wijkinitiatief '*Kat uit de gracht*'. Het beleid kreeg ook navolging in enkele andere gemeenten, zoals Delft en Hoorn. Het 'concept' houdt in dat langs kades van grachten klimtouwen gehangen worden zodat katten voor wie de verdrinkingsdood dreigt uit het water op de oever kunnen klimmen. Ook het creëren van drijvende eilanden op 'hotspots' is gerealiseerd.



Volgens zegslieden is het beleid een succes want het aantal in grachten aangetroffen dode katten is sinds het beleid van start ging sterk teruggelopen. De gemeente Rotterdam is hiertoe niet overgegaan. '*We zien de zin ervan niet omdat wij geen grachten hebben*', aldus de woordvoerder.

Nog een voorbeeld. Het betreft *het noodhulpbeleid* van de gemeente Amsterdam. Hoe haal je op de slimste manier afval op? En waar kan het beste een weg worden aangelegd? Met die vragen kampt het VN-vluchtelingenkamp Al Zaatari, gelegen in het noorden van Jordanië. In dit kamp verbleven in maart 2014 om en nabij 140.000 Syrische vluchtelingen. Syrië kampte al drie jaar met een bloedige burgeroorlog.

Om op het vlak van internationale hulp verder te komen sloegen de gemeente Amsterdam, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het kabinet-Rutte II (minister Lianne Ploumen) de handen ineen om zo de VN te helpen. Amsterdamse ambtenaren vertrekken in maart 2014 naar Syrië om daar fietsenmakers te helpen om riksja's te bouwen. En ambulancepersoneel krijgt training. Dat liet burgemeester Van der Laan op 14 maart 2014 weten. Zijn ambtenaren gaan onder meer ook onderzoeken hoe de huishoudens het beste aangesloten kunnen worden op het waternet en hoe afval doelmatiger in te zamelen. Amsterdam had op dat vlak expertise. Het project heeft de looptijd van een jaar.

II Grenzen van bestuur

Zo maar vier (prikkelende) voorbeelden van wat als een beleidsprobleem wordt gezien. Blijkbaar hoeft niet elk beleidsprobleem op het eigen grondgebied te liggen getuige het noodhulpbeleid van het gemeentebestuur van Amsterdam. En blijkbaar kan een gemeentebestuur zich de zorgen rond het overleven van katten of welk ander dier ook aantrekken.

Het bijna-probleem

Er bestaat een continuüm tussen iets dat geen bestuurlijk probleem is en een echt bestuurlijk probleem. Ergens op die lijn tussen het ene uiterste van 'geen probleem' en het andere uiterste van 'een fundamenteel probleem' zit het zogenaamde '*bijna-probleem*'. Een bijna-probleem omschrijf ik als een door een beperkte categorie burgers erkend maatschappelijk vraagstuk dat door een meerderheid van de bevolking *niet* als een overheidstaak wordt gezien. Voor velen zal het klimkattenbeleid en het eekhoornbruggenbeleid tot die categorie behoren.

Een stelling van mij is: Nederland raakt steeds meer vol met 'bijna-problemen'. Maar ook bijna-problemen kunnen op de agenda van het lokaal politiek bestuur belanden en omgezet worden in beleid. Want een gemeentebestuur kent autonomie en een open huishouding. Dergelijke problemen kunnen zelfs belangrijk zijn. Het was de voormalige hoogleraar Hans van den Doel die ooit, rond 1970, stelde dat een politieke democratie vooral aandacht moet besteden aan het oppakken van vraagstukken van gepassioneerde minderheden in de bevolking of het electoraat. Een politieke democratie is niet slechts het uitvoeren van wat een meerderheid vindt maar ook omgaan met minderheden want als je die verwaarloost kunnen ze potentieel revolutionair worden. Bijna-problemen lijken zaken die in een land spelen dat geld teveel heeft. Maar ze kunnen ook een voorbode, dus een vroeg signaal zijn van iets dat later manifest wordt en breed wordt erkend.

Kan wat een meerderheid of een minderheid van de bevolking wil, soms niet ook aan de burgers zelf worden overgelaten? Vanuit burgerkracht-denken zeker.

Een gemeentebestuur kan voor een kattenklimtouwenbeleid kiezen, want geen wet die een dergelijk beleid tegenhoudt. De gemeente van de toekomst kan evenwel niet elke kat redden van de verdrinkingsdood en ook *niet elk* eekhoorntje een veilige overtocht over *elke* straat garanderen. En de gemeente van de toekomst kan niet zelf een wietteeltplantage aanleggen en exploiteren ten behoeve van geordende en geregleerde drugsverkoop in coffeeshops want minister Ivo Opstelten (Justitie en Veiligheid) verhindert dit (nog). De gemeente van de toekomst kan ook niet '*elk grassprietje per plantsoen bijknippen*', schreef minister van Binnenlandse Zaken Plasterk op 20 september 2013 in De Volkskrant.⁷ En een gemeente kan ook niet de vrijetijdsbesteding van elke oudere van tachtig jaar of ouder organiseren. En vermoedelijk wil geen gemeente een boekhandelketen redden.



⁷ Plasterk, R., Overheid kan niet elke grasspriet bijknippen, in: *De Volkskrant*, 20 sept. 2013.

De autonome gemeente

Gemeentebesturen zijn weliswaar autonoom in wat ze als taak aanpakken maar er bestaan grenzen aan wat mogelijk is: budgettaire grenzen, maakbaarheidsgrenzen, preferentiegrenzen. In de internationale literatuur wordt daarom gesproken over *'The Limits of Administration'*.

Niet voor alle politiek relevante wensen bestaat genoeg budget. Of het budget is er wel, maar de prioriteiten worden door het college en/of de gemeenteraad anders gelegd. Er zijn ook grenzen aan wat maakbaar is, hoewel een kattenklimtouw een curieus maar wel realiseerbaar idee bleek. Tenslotte, er zijn ook preferentiegrenzen: niet alle burgers zijn genegen mee te werken aan taken die ze niet als overheidstaak erkennen. Velen fronsen de wenkbrauwen bij de gedachte dat een kattenklimtouwenbeleid bestaat.

Als een gemeentebestuur zich als parkietenkweker wil etaleren, zal dat binnen de heersende politieke cultuur van Nederland en in de samenleving vermoedelijk verwondering wekken en geen applaus oogsten. Tenzij een gemeente in strategisch opzicht alle kaarten zet op *'stad voor vliegende dieren'*, in aansluiting op de aanwezigheid van een dierentuin, een vlindermuseum, de aanwezigheid van excellente dierenartsen voor klein gevogelte en een hogeschool voor vogelkwekers.

Allemaal aardig geschreven zult u denken, maar veel zaken, zoals een parkietenkwekerij beginnen, kunnen beter aan – gemiddeld steeds hoger opgeleide – burgers worden overgelaten omdat burgers er zelf goed mee uit de voeten kunnen. Waarom zou een gemeentebestuur zich immers bemoeien met het aantal of de hoogte van de grassprietjes of een parkietenkwekerij beginnen?

Hobbyuitoefening kan zeker aan burgers worden overgelaten. Maar een gemeentebestuur kan tijdelijk een parkietenkwekerij beginnen als het een voorbeeld wil stellen voor burgers die zoeken naar zingeving of als het bestuur een tijdelijke impuls wil geven aan vrijetijdsbesteding van burgers met teveel stress.

III Gemeentelijke autonomie op zijn retour

Ik ga hier niet verder in op wat een gemeentebestuur aan opgaven kan formuleren en evenmin op gemeentelijke kerntaken want die keuze is aan gemeentebesturen zelf. Die besturen zijn immers autonoom. Ze kennen een open huishouding. Hier komt aan de orde *wat van een kundig gemeentebestuur aan kwaliteit verwacht mag worden op weg naar 2020*, mede in het licht van de vele taken, opgaven en ambities. Daarbij speelt dan wel een rol wat gemeenten allemaal moeten doen, *als uitvoerder van Rijksbeleid*. En dat is veel, heel veel. Er wordt zelfs wel gezegd dat de autonome gemeenten door allerlei ingrepen op het punt staat om heel klein te worden en te gaan verdwijnen. Rolf Willemse heeft hier veel onderzoek naar gedaan door over een periode van dertig jaar besluiten van het college van B&W in een aantal gemeenten te bestuderen.⁸ Die auteur was in 2001 nog betrekkelijk optimistisch. Hij zag *een springlevende gemeente*. De schaalhypothese die inhield dat grotere gemeenten meer initiatieven in de autonome sfeer nemen dan kleinere werd *niet* ondersteund. Maar Elzinga is in 2014 al veel minder optimistisch.⁹

⁸ Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001. Willemse trad in de voetsporen van Van Ruller die in de jaren zeventig al onderzoek deed naar autonomie.

⁹ Elzinga, D.J., *Waarom stemmen? Gemeentepolitici zijn hun macht kwijt*, in: *NRC Handelsblad*, 3 februari 2014.



Volgens Douwe-Jan Elzinga was van alle lokale taken en van het budget

‘ongeveer 85 procent gericht op het uitvoeren van nationale regels, zoals het onderwijs, de bijstand, burgerzaken en dergelijke’.

Hij vervolgt.

‘Die uitvoering van landelijk beleid kent weinig politieke marges. Het resterende deel van 15 procent betreft de lokale autonomie. Met behulp van een vrij budget en open bevoegdheden kunnen de gemeenten initiatieven nemen zonder dat ze al te veel voor de voeten worden gelopen door de provincie of de rijksoverheid.’

Volgens hem is de afgelopen jaren dit vrije deel van het budget voor een belangrijk deel in rook opgegaan.

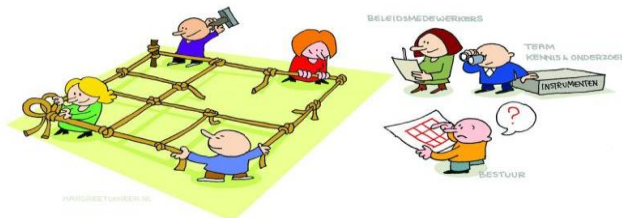
‘De gemeentelijke reserves zijn als sneeuw voor de zon verdwenen. Door bezuinigingen is zwaar ingeteerd op de vrij beschikbare middelen. Vele verliezen zijn genomen in de sfeer van de grondpolitiek (verkoop van bouwgrond). Tal van gemeenten staat het financiële water smartelijk aan de lippen.’ Einde citaat.

We keken naar de gemeente Zaanstad. Daar werd na een analyse in 2013 geconstateerd dat het in ruim 70 procent van de taken en budgetten gaat om uitvoering van Rijksbeleid.

De cijfers overziende mag aangenomen worden dat de vrije autonome gemeentelijke zone een minderheid van het budget betreft, grofweg een kwart.

IV Onderwerp

We hebben nu geconstateerd dat er een zekere autonome zone is voor gemeentebesturen (open bevoegdheid) om tot eigen politiek-bestuurlijke keuzen te komen. Dat dit desondanks niet betekent dat gemeentebesturen zich op alles moeten storten want in de huidige maatschappij zijn burgers tot van alles zelf in staat. Het woord ‘burgerkracht’ viel al. Soms kunnen burgers meer dan de markt of de overheid.¹⁰ Er zijn bovendien grenzen van bestuur, die liggen in beperking van de maakbaarheid, beperking in het beschikbare budget en beperking in de preferenties waarvoor politiek draagvlak bestaat. Voor sommige taaie kwesties is een gemeentebestuur bovendien afhankelijk van andere actoren. Dat betekent dat een



gemeente die andere partijen mee moet krijgen in *beleidsnetwerken*. Maar dat wetende, kom ik tot de volgende vraagstelling.

¹⁰ Zie het VNG-jaarbericht 2013 van de commissie- Van Gijssel.

Hoe ziet de (wenselijke) toekomstige *kundige gemeente*¹¹ er in essentie (volgens mij) uit? Dus, wat is op weg naar 2020 de gewenste kwaliteit van gemeentebesturen? Daarmee bevinden we ons niet alleen op het terrein van 'good governance' of excellent bestuur maar ook op het terrein van de minimumnormen ('minimal governance' te noemen).

V Veel eisen, veel normen

Jaren terug, in de jaren tachtig van de vorige eeuw, werd door een VNG-commissie gesteld dat een gemeente in de toekomst *vooral* klantgericht moest functioneren maar dat is al lang niet meer genoeg.¹² Een gemeentebestuur moet sindsdien aan *veel meer eisen* voldoen, veel meer dan in 1950 of 1960 of 1980. Een aantal van die eisen is genoemd in wetten of amvb's, in jurisprudentie en in beoordelingskaders van de Nationale Ombudsman of van gemeenten (zoals in bestuurskrachtmetingen) en meer in het algemeen in tijdschriften en boeken op het vlak van bestuurswetenschappen.¹³ Waaraan is te denken?

Om daarop een systematisch antwoord te vinden, heb ik enkele kaders voor beoordeling van gemeentebesturen en hun organisaties geraadpleegd, zoals onder andere het kader dat Toonen c.s. (1998) schetsen in hun boek '*Gemeenten in ontwikkeling*'¹⁴ en dat door Abma verder is uitgewerkt in '*Beoordelen van gemeenten*'.¹⁵ Het kader voor de visitatie van Limburgse gemeenten is *hier* gekozen als praktisch en operationeel hanteerbaar referentiekader. Zie de bijlage. Op basis van dat kader zijn ook bevindingen in visitatierapporten gebleken, die aanwijzingen bevatten over waarop gemeentebesturen in de toekomst beter moeten letten. Die bevindingen zijn vergeleken met tal van andere rapportages. Met name is ook een blik geworpen op rapporten van commissies, als de commissie-Bovens, de commissie-Van Aartsen, de commissie-Jorritsma en de Commissie-Van Gijzel.



¹¹ Zie een titel als: *Belichaming van de kundige overheid*, Rob-advies van november 2012.

¹² Korsten, A., *Bestuurskunde als avontuur*, Kluwer, Deventer, 1988.

¹³ Uitvoerig in: Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

¹⁴ Zie Bentlage, F., J. Boelens en J. Kip, *De excellente overheidsorganisatie – De invoering van Total quality management in de publieke sector*, Kluwer, Deventer, 1998; Vries, M.S. de, e.a. (eds.), *Improving local government*, Palgrave MacMillan, New York, 2008; Hendriks, F. en G. Drosterij (red.), *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Boom, Den Haag, 2012.

¹⁵ Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolff Publ., Nijmegen, 2012, pp. 74-76.

VI Waaraan het gemeentebestuur moet voldoen

Mijn 'catechismus' ziet er als volgt uit.

De gemeente van de toekomst

- 1) *Is een gemeentelijke overheid in een verantwoordelijke samenleving.*
- 2) *Is een robuuste, prestatiegerichtte en humane overheid.*
- 3) *Is een responsieve gemeente.*
- 4) *Is een bestuurlijk en financieel gezonde gemeente.*
- 5) *Is sterk gericht op de 'waardeoriëntaties' uit de 'code voor goed openbaar bestuur'.*
- 6) *Is eerste overheid.*
- 7) *Is een strategische en ambitieuze overheid.*
- 8) *Is een veerkrachtige en adaptieve overheid.*
- 9) *Heeft te maken met management van het onverwachte.*
- 10) *Is regisseur in horizontale(re) verhoudingen.*
- 11) *Is een goed interbestuurlijk samenwerkende overheid.*
- 12) *Is een organisatie met een 'rijke' bestuurscultuur.*
- 13) *Is een gemeente die een balans vindt in schaalkwesties.*
- 14) *Is een gemeente die dwaasheden buiten de deur houdt en excelleren toejuicht.*

1.De toekomstige gemeente functioneert in een verantwoordelijke samenleving.¹⁶

De toekomstige gemeente maakt nog steeds deel uit van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een beginsel daarachter is dat *decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan.*¹⁷

Die gedecentraliseerde eenheidsstaat bestaat uit een aantal overheidsniveaus, zoals de Europese Unie, de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen. De EU is binnen het departement van BZK een vierde overheidsniveau genoemd.

Over het huis van Thorbecke, het hoofdgebouw en de bijgebouwen en de hoeveelheid niveaus, blijft wel discussie. Waterschappen afschaffen, naar landsdelige provincies, Wgr+-gebieden afschaffen, herindeling van gemeenten in de vorm van opschaling naar minimaal 100.000 inwoners en deelgemeenten afschaffen? Dat zijn discussies die na 2000 liepen. Ik ga ervan uit dat er op korte termijn niet direct veel verandert. Voor een grondige verandering is namelijk een wijzing van de Grondwet nodig. Maar de figuur van deelgemeenten is uit de Gemeentewet gehaald.

De Nationale Conventie, die een poging had kunnen zijn om met vernieuwingen te komen, liep stuk. Al jaren vragen burgers om bepaalde vernieuwingen, zoals blijkt uit rapporten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), maar die komen er (nog) niet.¹⁸ Gemeenten blijven bestaan (begin 2014 waren er 403), hoewel het aantal in 2014 onder de 400 zal zakken. Ambtelijke fusies van enkele gemeenten die als bestuursseenheid blijven bestaan, blijken hier en daar (Molenwaard) wel een inleiding op gemeentelijke fusies. Soms lukt het op basis van instelling van een weg bereidende visitatiecommissie.¹⁹ Gemeenten kunnen overigens wel veranderen, namelijk door grote decentralisaties van taken en middelen.

¹⁶ Meerdere adviezen van de Raad voor het openbaar bestuur.

¹⁷ Zie ook de titel van het rapport van de Raad van State over interbestuurlijke verhoudingen uit 2009.

¹⁸ Engels, J. en M. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Kluwer, Deventer, 2013; Breeman, G. e.a., *De bestuurlijke kaart van Nederland*, Uitgeverij Coutinho, Bussum, 2012.

¹⁹ Commissie-Jansen, Korthuis & Korsten, *Grenzeloos gunnen*, Groningen, 2013; en *Grenzeloos gunnen II*, febr. 2014.

Een gemeentebestuur bezint zich regelmatig op het arsenaal aan verplichte en autonome taken om te bezien of 'de boel moet worden opgeschud'.²⁰ Voert de gemeente een beleid om de leefbaarheid van wijken en dorpen te behouden, om dienstverlening te verbeteren, om de bereikbaarheid te vergroten, om openbaar vervoer te faciliteren, om sportcomplexen te concentreren, om schoolprestaties van zwakke basisscholen te bevorderen, om proefboringen naar schaliegas toe te staan, om fietsenstallingen onder de grond mogelijk te maken, om jeugd 'wat te bieden', om via windmolens energie te winnen, om een gesloten systeem van ruitersporen mogelijk te maken, om een ecologisch verantwoord fietspadensysteem mogelijk te maken? Is er een ecologisch landbouwbeleid, een klimaatbeleid, een geluidhinderbeleid, een tropisch hardhoutbeleid, een (homo)emancipatiebeleid, een dorpsgezichtenbeleid, een verslaafdenopvangbeleid, een daklozenbeleid, een wmo-beleid? Wat is nodig, wat moet blijven, wat is achterhaald, wat kan worden afgeschaft of opgaan in een nieuw beleid?



Zaanstad

De gemeente Zaanstad is een voorbeeld van een gemeente die alle wettelijk verplicht en autonoom beleid op een rijtje heeft gezet. Het college en de gemeenteraad wilden weten welke taken de gemeente allemaal heeft en welke qua omvang en niveau van de uitvoering meer of minder beïnvloedbaar zijn? Verplichte medebewindstaken zijn minder beïnvloedbaar. Deze gemeente deed dat omdat ze wilde zien waar ingrijpen mogelijk is om te bezuinigen. Deze operatie is een voorbeeld van de breed onderschreven gedachte dat gemeenten lang niet altijd weten welke taken en opgaven ze hebben en welke beïnvloedbaar zijn en welke niet.



Rond 70 procent van alle gemeentelijke taken en opgaven en van het gemeentelijke budget gaat naar medebewind en een derde naar vrijwillig gekozen (autonome) taken en opgaven. Een gemeentebestuur is formeel niet maar materieel wel gedwongen tot terughoudendheid, vooral op het vlak van vrijwillig gekozen taken en opgaven. Individuen zijn immers verantwoordelijk voor hun eigen leven en het gemeentelijk budget is (altijd) beperkt.

²⁰ Over autonomie bij voorbeeld: Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001; Fleurke, F. & R. Willemse, Measuring local autonomy: a decision-making approach, in: *Local Government Studies*, vol. 32, 2006, nr. 1, pp. 71-87.

Tabel 1: Takenoverzicht gebaseerd op de productbegroting 2012, gemeente Zaanstad - Enkele voorbeelden

Taak	Product	Taak	Uitgaven	Wetten
Raadsgriffie	Raadsgriffie	Verplicht	Autonoom	Gemeentewet
Burgerzaken	Burgerlijke Stand	Verplicht	Verplicht	Wet rechten burgerlijke stand
Programma basisregistraties	Progr basisregistraties	Verplicht	Autonoom	Wet Bedrijfsadressen en Gebouwen BAG
Economische ontwikkeling	Toerisme	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Minimavoorzieningen	Bijzondere bijstand	Verplicht	Verplicht	Wet Werk en Bijstand (Wwb)
Minimavoorzieningen	Minimabeleid	Autonoom	Autonoom	Wet gemeenschappelijke Schuldhulpverlening
Participatie	Opvang nieuwkomers	Verplicht	Autonoom	Wet inburgering
Bestemmingsplannen	Ruimtelijke plannen	Verplicht	Autonoom	Wet ruimtelijke ordening
Verkeers- en vervoersbeleid wijken	Verkeer en vervoer	Verplicht	Autonoom	Wegenverkeerswet
Bodembeheer	Bodembeheer	Verplicht	Autonoom	Wet Bodembescherming
Milieuvergunningen	Milieuvergunningen	Verplicht	Verplicht	Wet Milieubeheer
Klimaat & duurzame energie	Klimaatprogramma	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Kinderopvang	Kinderopvang	Verplicht	Autonoom	Wet Kinderopvang en Kwal eisen peuterspeelzalen
Parkeren	Parkeren	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Maatschappelijke hulp en dienstverlening	Voorzieningen gehandicapten	Verplicht	Autonoom	Wet voorzieningen gehandicapten
Sportaccomodaties	Sportaccomodaties	Verplicht	Autonoom	Wet op prim OW/Voortgezet OW
Recreatiebeleid	Impuls Breedtesport	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Kunst en cultuur	Beeldende kunst openbare ruimte	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Musea	Zaanse molen	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Riolen	Riolen	Verplicht	Verplicht	Wet Milieubeheer
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde & Veiligheid	Verplicht	Verplicht	Wet veiligheidsregio's
Brandpreventie en bestrijding	Brandweer etc.	Verplicht	Autonoom	Wet veiligheidsregio's
Hondenbelasting	hondenbelasting	Autonoom	Autonoom	N.v.t.
Bron: Gemeente Zaanstad, Takenoverzicht, gebaseerd op de productbegroting 2012, 0603 2012				

Maar het gemeentebestuur heeft wel een (verplichte) vangnetfunctie voor werklozen, mensen met een ernstige beperking, en mensen die anderszins in een zeer moeilijke situatie verkeren (denk aan medewerking aan uitvoering van wetten op het vlak van sociale zekerheid, bijstand en zorg). Daarnaast vervult de gemeente andere functies, zoals het bewaken van veiligheid in de publieke ruimte en de ruimtelijke ordening. Wetten eisen een rol op dit vlak en op tal van andere gebieden. Een gemeentebestuur zal bovendien oog hebben voor sterkten en zwakten en voor kansen en bedreigingen op het vlak van de lokale en regionale economie, de demografie, de fysieke structuur en ondergrond, de wenselijkheid en ligging van tal van voorzieningen (o.a. wonen, horeca, onderwijs, winkels, gezondheidszorg, zorgcentra, dienstverlening, handel en industrie, religie, cultuur, recreatie en sport, toerisme), ecologie (en duurzaamheid), verkeer en vervoer (inclusief verkeersveiligheid en parkeren), zorg (medisch, sociaal), monumenten, jeugdbeleid, veiligheid, sociale verhoudingen. Dat in verband met de strategische koers.



Daarbij speelt de staat van het lokale burgerschap en de burgerkracht een rol en daarmee de zelfredzaamheid en (non-) participatie van burgers, de zelfsturing door organisatorische verbanden in vitale gemeenschappen en de basale sociale cohesie.²¹

Een gemeentebestuur beschouwt zich desondanks niet als de vanzelfsprekende eigenaar van *alle* maatschappelijke problemen maar overweegt – zo nodig - wel eventuele (soms tijdelijke) overheidsparticipatie in maatschappelijke initiatieven of het faciliteren daarvan. Een gemeentebestuur heeft dus oog voor wat *de participatiesamenleving* genoemd wordt.²²

‘*Big society*’ is daarbij beter dan ‘*big government*’; maatschappelijke kracht is belangrijker dan overheidskracht.²³ Dat is een geluid dat het kabinet-Rutte I en II uitzendt en dat bij voorbeeld door het gemeentebestuur van Zaanstad erkend werd.

Daarmee is een eerste richting gegeven voor waarheen de toekomstige gemeente zich kan en moet bewegen. Een gemeentebestuur functioneert binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat en democratische rechtsstaat, binnen een netwerksamenleving waarin tal van actoren functioneren, en binnen een vitale politieke democratie, die burgerkracht erkent en zoekt naar een balans tussen representatie en participatie.

Is dit een open deur? Nee, want er is sprake geweest van veel centralisatie (die de gedecentraliseerde eenheidsstaat heeft uitgehold), van een gebrekkige erkenning van het functioneren van gemeenten in beleidsnetwerken (gemeentebesturen denken te vaak zaken naar de eigen hand te kunnen zetten) en er is te weinig oog voor participatie als aanvulling op of remplaçant van de gemeenteraad.

Daar blijft het niet bij.

2.De toekomstige gemeente is een robuuste, prestatiegerichte en humane overheid.²⁴

De toekomstige gemeente kent een toegerust, kundig, bestuurskrachtig en betrouwbaar gemeentebestuur met een goed gestructureerde organisatie.²⁵ Het organogram van de gemeente Hengelo is een voorbeeld van structurering van een gemeentelijke organisatie. Deze structurering heeft geen eeuwigheidswaarde. De ervaring leert dat organisaties om uiteenlopende redenen de structuur geheel of gedeeltelijk veranderen.²⁶ De betekenis daarvan is beperkt omdat veel ontwikkelingswerkzaamheden toch in het verband van project- of programmamanagementverband zullen geschieden.²⁷

²¹ Zie *Versterken en verbinden – Een christendemocratische visie op het platteland*, Wetenschappelijk Instituut CDA, 2010; Kistenkas, F., Verrommeling in het landschapsbeleid, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2010, pp. 28-31.

²² Ostaaijen, J. van, Klaar voor de participatiesamenleving?, in: *Openbaar Bestuur*, jan. 2014, pp. 28-31.

²³ Ook een uitspraak van de burgemeester van Zaanstad.

²⁴ Een bekende eis in bestuurskrachtmetingen. Ook Rob, *Het einde van het blauwdrukdenken*, april 2010.

²⁵ Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet ..., in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.

²⁶ Aardema, H. en A. Korsten, Gemeentelijke organisatiemodellen – Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet ..., in: Bekke, H., K. Breed en P. de Jong (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur – De lokale bestuurspraktijk als wenkend perspectief voor het rijk?*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2009, pp. 209-227.

²⁷ Over de beginselen van programmamanagement en een toepassing in de gemeente Den Haag: Korsten, A. e.a., *Regeren met programma's*, Boom Lemma, Den Haag, 2010.

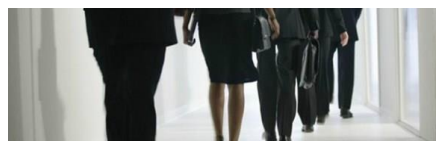
Een gemeente hoort als organisatie een minimum aan robuustheid te hebben. Dat betekent: is intern qua bedrijfsvoering voldoende tot goed georganiseerd (qua personeelsomvang en capaciteit) om interne en op de samenleving gerichte (externe) taken en opgaven te vervullen, toont intern leiderschap²⁸ en activerend vermogen en levert op de samenleving gerichte prestaties. Denk aan de drie w's in de programmabegroting: wat willen we als gemeentebestuur, wat doen we daarvoor en wat mag dat kosten?

De organisatie moet derhalve voldoende expertise kennen op het brede spectrum van gemeentelijke taken en opgaven en op ondersteunend vlak, zoals van juridische zaken (tal van rechtsgebieden, mediation); organisatiekunde, prestatie- en netwerkmanagement; financiën en control; ict, huisvesting en energie.

Activerend vermogen van het gemeentebestuur en de gemeentelijke organisatie leidt tot zekere snelheid en voortgang in het bereiken van prestaties. Dat vermogen gaat gepaard met planning, toepassing van project- en/of programmamanagement en impliceert daadkracht.²⁹ Gemeenten beschikken om de kwaliteit van het werk te borgen over tal van normatieve oriëntatiekaders, zoals ten aanzien van aanbesteden en integriteit. De gemeente doet ten behoeve van hun beleid aan kennismanagement en dus ook aan archivering.

De gemeente beschikt over kwantitatief en kwalitatief voldoende tot goede capaciteit, heeft een adequaat 'human resources'- beleid en biedt medewerkers volop ontplooiingsmogelijkheden. De werknemers zijn grosso modo voldoende tot goed op de hoogte met de strategische koers van het bestuur (vanwege het primaat van de politiek van belang) en zijn tevreden met het gemeentebestuur als werkgever. Er is voldoende medezeggenschap en instrumenten van modern personeelsbeleid worden voldoende benut. Een gemeente respecteert intern en extern de mensenrechten.

De ambtelijke leiding voert een personeelsbeleid dat op te vatten is als competentie management.³⁰ Daar hoort een taal van kerncompetenties bij, zoals het werken met competentieprofielen. Competentiemanagement ligt in het verlengde van de kerncompetenties van de organisatie. De kern van competentie management, in feite een doorontwikkelde vorm van 'human resources management', is dat competenties van werknemers goed benut moeten worden en de organisatiedoelen dienen.



Dus is van belang: 'de goede man of vrouw op de goede plaats'. Over het algemeen treden werknemers in algemene dienst en worden ze niet meer of niet steeds geworven op basis van een rigide functieomschrijving en functiewaardering. Hiervoor bestaan de volgende redenen.

- a) Medewerkers vervullen doorgaans al vrij snel na hun intreding andere taken dan bij de werving is afgesproken. Waarom dan een werving op basis van een specifieke functieomschrijving?

²⁸ Korsten, A., *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Beljon + Westerterp, 2005.

²⁹ Meer in Korsten, A., P. de Jong en C. Breed, *Regeren met programma's*, Boom Lemma, Den Haag, 2010. .

³⁰ Kampermann, A. en A. Korsten, *Competentiemanagement*, Weka, Amsterdam, 2007; Kampermann, a. en A. korsten, competentie management als strategie, in: *Overheidsmanagement*, sept. 2007, nr. 9, pp. 20-24.

Werving kan volgens de leer van competentie management plaatsvinden op basis van algemene functieprofielen. Daarvan moeten er geen honderden bestaan maar enkele tientallen.

- b) Competentie management biedt aan de organisatieleiding meer flexibiliteit om mensen te laten rouleren.
- c) Een organisatie die moet inkrimpen of zich moet aanpassen aan omgevingsturbulentie moet niet te zeer geremd worden door een rigide functiewaardering. Met competentie management is al op een groot aantal plekken ervaring opgedaan waaruit onder meer blijkt dat het voeren van functioneringsgesprekken niet altijd goed verloopt op basis van competentieprofielen. Een te mechanistisch beeld van competentie management moet worden vermeden.

Gemeentelijke pauwen willen met resultaten ook hun veren laten zien. Welke zoal? De beste binnenstad, de groenste gemeente, de veiligste gemeente (Littenseradiel), de rijkste gemeente per inwoner (Bloemendaal), de gemeente met de minste bestrijdingsmiddelen in openbaar groen.

Gemeenteraden willen ook getuigen. Dat is sterk tijdgebonden. Toen de houtkap en erosie in Afrikaanse bossen en het Amazonegebied om zich heen greep kreeg je de hardhoutvrije gemeente.



Toen de Russen 'onze' vijand waren, wilden gemeenten kernwapenvrije gemeente zijn, zoals Uden waar Volkert met zijn militair vliegveld en F16's toe behoort. Nu mogen geen genetisch gemanipuleerde landbouwproducten worden geteeld. De Waalstad Nijmegen heeft zichzelf in 2013 opgeblazen tot gentechvrije gemeente. En sommige gemeenten zijn schaliegasvrij. Dat lijkt al gauw een of twee zorgen minder. De duurzaamste gemeente is Zeewolde. Je moet er oppassen om een klap van de windmolen te vermijden.

3. De toekomstige gemeente is een responsieve gemeente.³¹

Besturen wordt in de toekomstige gemeente moeilijker door

- tal van maatschappelijke ontwikkelingen (wel getypeerd met woorden als individualisering, permissiviteit, risicosamenleving, veiligheidssamenleving, jukebox-democratie, dramademocratie, emotiesamenleving)³²,
- de verstrengeling van wetgeving in de vorm van koppeling en verwijzingen ('Vernetzung', regelverdichting),
- door de interbestuurlijke verbindingen en verbindingen tussen overheid en partners in de samenleving in tal van sectorale beleidsnetwerken,
- door het optreden van complexiteiten ('taaie problemen') en
- door eruptieve verschijnselen ('facebook-rellen' etc.; management van het onverwachte).

Besturen is in Nederland de afgelopen jaren daardoor al veranderd en dat zal doorzetten.

Burgemeesters en wethouders struikelen na 2000 vaker dan daarvoor. Ze moesten gedwongen vertrekken of gedwongen vrijwillig. Denk aan namen van burgemeesters als Staatsen (Den Helder), Spahr van der Hoek (Middelburg), Liemburg (Menterwolde), Planje (Heeze), Van Maaren-Van Balen (Leeuwarden), Ouwerkerk (Groningen), Ijsselmuiden (Volendam), Bolhuis (Raalte), Dijkstra (Sittard-

³¹ Zie bij voorbeeld: Toonen, Th. e.a., *Gemeenten in ontwikkeling*, Van Gorcum, Assen, 1998.

³² Bij voorbeeld rapporten van het SCP. Stokkom, B. van, *Wat een hufter!- Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuim*, Boom, Amsterdam, 2010.

Geleen), Leers (Maastricht), Willeme (Dinkelland), Hertog (Schiphol-brand; Haarlemmermeer), Hulman (Den Helder), Lont (Wieringen), Denis (Moerdijk), Vreeman (Tilburg), Bats (Haren), Meijerman (Veendam). Sommigen zagen af van herbenoeming, al of niet na druk: Heldoorn (Assen), Rehwinkel (Groningen), Wolfsen (Utrecht). Of ze gingen met verlof: Van Zuilen (Tynaarlo), Bolten (Steenbergen).³³ Sommige burgemeesters herstelden zich overigens in een andere gemeente.

Gezag is niet meer vanzelfsprekend en kan ook niet steeds hiërarchisch zijn. Een en dezelfde bestuurlijke managementstijl voor alle seizoenen is er niet meer. En een beroep op formele posities volstaat zelden meer. En terugtrekken in de burcht van het gemeentehuis is wel het laatste wat burgers verwachten tenzij het om routinevraagstukken gaat of mechanisch medebewind (zoals 'burgerzaken').

Wat is dan wel van belang? Professionalisering van het wethouderschap en burgemeesterschap gericht op meer situationeel besef en reflectie op eigen sterk of zwak gedrag in onderscheiden contexten is nuttig maar er is meer nodig.³⁴ Het is niet de institutionele of positionele gezagsbron die volstaat; de persoonsgebondenheid van besturen wint sterk verder aan gewicht. Dat stelt bepaalde eisen. De bestuurder moet aansluiten op situationeel gebonden verwachtingen. Hij of zij moet dus krachtig aan verwachtingenmanagement doen.³⁵ Ook is van belang: vakmanschap en overtuigingskracht tonen, schakelen en verbinden, inspireren en luisteren. Een bestuurder kan zo legitimiteit opbouwen en identiteit etaleren. In een context van collegiaal bestuur. Om gezaghebbend te besturen zullen bestuurders en besturen een ander type gezag moeten ontwikkelen.³⁶ Omzichtig en prudent maar actief regie voeren in netwerkcontexten is onvermijdelijk. Goede communicatie (open, tijdig, relevant, enz.) is in de context van de mediocratie een kernelement. Representatiedemocratie zal intelligent en niet routinematig en ritualistisch verbonden moeten worden met elementen van participatieve democratie.³⁷ Niet bij elk vraagstuk, maar zeker wel bij de taaie, multidimensionale en netwerkgerelateerde vraagstukken, zoals de eventuele uitbreiding van een vliegveld die raakt aan landelijke economische en regionale belangen, belangen van de vliegvelddirectie, vliegtuigmaatschappij, inwoners nabij de startbaan, gemeenten.³⁸ En dat impliceert opnieuw communicatie met burgers. Denk aan de Alders-tafel waaraan 'partijen' over heden en toekomst van 'Schiphol en omgeving' overleggen. Colleges en gemeenteraden die denken alles zelf te kunnen beslissen, vergissen zich vanuit een monolithisch vertekende kijk op de werkelijkheid. De gemeente heeft voor tal van zaken immers niet alleen beslissings- en doorzettingsmacht. Sommige vraagstukken zijn weerbarstig, de kennis om ze aan te pakken is gering en geen actor heeft als enige het handelingsmonopolie.³⁹ Beleidsplannen zijn dan ook slechts een tijdelijke oplossingsrichting. Denk aan bestrijding of beperking van drugsoverlast, boren naar schaliegas, en aan het wel of niet laten doorgaan van voetbalwedstrijden in het betaald voetbal ten tijde van de 'nucleaire top' en aan voetbalvandalisme.

³³ Korsten, A., *Gedwongen vertrek van burgemeesters*, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 36, 2010, nr. 3, pp. 10-31; Aardema, H., A. Korsten e.a., *De vallende wethouder*, Min. van BZK, Den Haag, 2011.; Aardema, H., M. Boogers en A. Korsten, *Vallende wethouders: een verkenning van de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden bestuurders op lokaal niveau*, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 66, 2012, nr. 2, pp. 13-33.

³⁴ Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008; Korsten, A., M. Schoenmaker, e.a., *Onder burgemeesters*, Boom, Lemma, Den Haag, 2012; Boer, M. de, *Burgemeester zijn – Moreel leiderschap in het openbaar bestuur*, Sdu, Den Haag, 2011.

³⁵ Ook Karsten, N. en Th. Jansen, *Veranderend lokaal gezag – De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 40, 2013, nr. 4, pp. 378-400.

³⁶ Jansen, T., G. van den Brink en R. Kneyber (red.), *Gezagsdragers: de publieke zaak op zoek naar haar verdedigers*, Boom, Amsterdam, 2012; Karsten, N. en Th. Jansen, *Veranderend lokaal gezag – De gezagsbronnen van burgemeesters en wethouders verkend*, in: *Beleid en Maatschappij*, jrg. 40, 2013, nr. 4, pp. 378-400.

³⁷ Zie al Korsten, A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979.

³⁸ Broër, C., *Beleid vormt overlast – Hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*, Aksant, Utrecht, 2006.

³⁹ Bruijn, H. de, R. in 't Veld en E. ten Heuvelhof, *Process management – Why project management fails in complex decision making*, Springer Verlag, Heidelberg, 2010; Veld, R. in 't, *Kennisdemocratie*, Sdu, Den Haag, 2010.

Ook vanuit andere invalshoeken kom ik hierbij uit. Een gemeentebestuur dient op niveau met burgers te communiceren, zoals de Nationale Ombudsman een en andermaal in jaarverslagen en andere publicaties heeft benadrukt. Escalatie in de omgang met individuele burgers moet worden voorkomen. Juist de-escalatie is nodig. Mediation is daarvoor een van de hulpmiddelen.

Voor de communicatie met groepen in de vorm van inspraak of interactieve beleidsvorming gelden specifieke beoordelingscriteria, zoals de tijdigheid van communicatie en de breedte van de attendering; de getoonde openheid van gemeentelijke zijde; waarover de interactie plaatsvindt; de kwaliteit van de opzet; de mate van wisselwerking in de dialoog tussen deelnemers; de kwaliteit van de bundeling van bevindingen; de serieusheid waarmee naar de bevindingen is gekeken. De Nationale Ombudsman formuleerde ook criteria.⁴⁰

Communiceren vergt meer. Van een gemeentebestuur, van welke samenstelling dan ook, mag verwacht worden dat het de vinger stevig aan de pols van de samenleving houdt. Een gemeente is van alle overheden het best in staat om burgers in de ogen te kijken, naar hen te luisteren of met hen te spreken. Via peilstokken heeft het bestuur actief oog voor wat komen kan, aan onderstromen al hier en daar in de samenleving zichtbaar is en overheidsrelevant is (*'weak signals'; 'early warning management'*). Het bestuur signaleert, doet aan interactieve beleidsvorming, agendeert, overlegt en geeft antwoord op erkende en bestuurlijke geagendeerde vraagstukken. Dat kan en zal vaak naast signalerend vermogen, leiderschap en durf, beleidsmakend vermogen en innovatie vergen.⁴¹

Oplossingen komen niet altijd vanzelf aanwaaien. Onder de lastige vraagstukken bevinden zich 'brandende kwesties' (*'wicked problems'*). Over diagnose en oplossing van deze kwesties, zoals voetbalvandalisme of aardschokken in gaswinningsgebieden, verschillen de meningen terwijl de kennis ervan juist beperkt is. Dat maakt die kwesties moeilijk en taai. Bij dergelijke kwesties is beleid vaak slechts een tijdelijk arrangement dat bij meer kennis en/of meer consensus vervangen kan worden door nieuw beleid of aangepast beleid.

Beleidsdynamiek is dus een inherent kenmerk van moderne gemeenten. Het meeste beleid is beleidsopvolging (*'policy succession'*), waartoe behoort 'het vervangen van oude schoenen door nieuwe schoenen'.

Neem de voetgangsoversteekplaats die we 'het zebrapad' noemen. De eerste dateren in Nederland uit het begin van de jaren zestig van de vorige eeuw. Een schijnbare zekerheid om de veiligheid van voetgangers te bevorderen. Ooit was dit pad er niet en toen, ineens, gingen gemeenten er massaal op over.



De gemeente Eemmond doekte in 2004 alle zebrapaden op omdat ze schijnveiligheid zouden bieden. De gemeente Hilversum heeft de zebrapaden in 2013/2014 opgeheven en daarvoor

⁴⁰ Graaf, L. de, *Gedragen beleid*, Eburon, Delft, 2007; Korsten, A., *Het spraakmakende bestuur*, Vuga, Den Haag, 1979; Kickert, W., H. Aquina en A. Korsten, *Planning binnen perken*, Kerckebosch, Zeist, 1985; Hulst, M. van, e.a., Participatiebevordering in krachtwijken, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 1, pp. 60-71; Willemsse, R. en K. de Waijer, Rotterdamse lessen uit interactief bestuur, in: *Openbaar Bestuur*, jrg. 22, dec. 2012, nr. 12, pp. 31-34. Ook rapportages van de Nationale Ombudsman.

⁴¹ Termeer, C., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006 (oratie).

hetzelfde argument aangevoerd. Weg zebrapad, weg zebrapadenbeleid. Het verkeersveiligheidsbeleid verdwijnt niet.

4. De toekomstige gemeente is een bestuurlijk en financieel gezonde gemeente.

Dat een toekomstige gemeente een bestuurlijk gezonde gemeente moet zijn, heeft twee aspecten: een gemeente moet geen bestuurlijke probleemgemeente zijn en financieel 'gezonder' zijn. Op beide ga ik achtereenvolgens in.

In gemeentelijke organisaties komen van binnen en van buiten ideeën, beleidsthema's en oplossingen naar voren. Uiteindelijk geldt hierbij het *primaat van de politiek*: politieke bestuurders beslissen en ambtenaren zijn loyaal. Politieke besturen beslissen, dragen dus verantwoordelijkheid en verantwoorden zich (in een dualistische setting). Vanwege dat primaat is het van belang dat er goede *bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen en betrekkingen* bestaan. Bestuurders moeten sturen of tot een standpunt worden gebracht en beleid uitleggen. Zijn de bestuurlijk-ambtelijke verhoudingen overal goed? Nee. De lijst met gesneuvelde gemeentesecretarissen sinds 2000 is te lang.⁴²

Er zijn gemeenten waar regelmatig langjarig sprake is van hoog oplopende conflicten en steeds weer oplaaiend vuur. Soms gaat het om door middel van analyses gedocumenteerde diepgaande conflicten, zoals in de gemeenten Den Helder, Maasdriel, Steenbergen of Tynaarlo. Den Helder is al in de jaren negentig in bestuurlijke problemen geraakt en blijkt zelfs nog in 2014 nog getypeerd te worden als '*Palermo aan het Marsdiep*'.⁴³ In 2012 liep het college in Den Helder weer vast, nu op de kwestie van het nieuwe stadhuis. Twee adviseurs, Feijtel en Asselbergs, werden ingehuurd om pijnpunten rond het stadshuisdossier te inventariseren en de mogelijkheid tot uitbreiding van het college te bezien. Veel succes had die poging – geheel in de traditie van niet of moeilijk te doven politieke branden - niet want de politieke stellingen waren al ingenomen. Geen enkele fractie wilde het college komen versterken. Begin 2013 vertelt Feijtel de gemeenteraad ongezoeten 'de waarheid'. Een fractie verliet daarop de zaal. Men wenste zich niet te laten ringeloren. De coalitie gaat daarop door als minderheidscollege. De afrekencultuur bleek en blijft hardnekkig. Woorden als 'een beschamende vertoning' vallen vaak in de gemeenteraden van bestuurlijke probleemgemeenten en daarbuiten, zo ook in Den Helder.⁴⁴

Een kritisch rapport over het gemeentebestuur van Steenbergen maakte melding van '*versteende verhoudingen*'. Dergelijke conflicten moeten worden beperkt, zeker als ze beleid ernstig dreigen te bemoeilijken, bij voorbeeld ernstig te vertragen. Lukt het niet die en andere conflicten te beperken en kost het wethouders, en/of een burgemeester en/of een gemeentesecretaris regelmatig de kop dan spreken we van een *bestuurlijke probleemgemeente*.⁴⁵ Achter de kenmerken van dergelijke probleemgemeenten gaat vaak schuil dat expliciet strategisch beleid en scenariodenken ontbreekt, dat de besluitvorming gekenmerkt wordt door wispelturigheid (en zelfde gevallen ongelijk behandelen) en dat de politieke cultuur 'rauw' is. Niet zelden is de lokale democratie gefragmenteerd, wat betekent dat er veel en veelal kleine fracties voorkomen. Daardoor ontstaat makkelijk 'gooi en smijtwerk' in de raad, zoals op de man spelen en zich in discussies invecchten

⁴² Meer hierover in het artikel 'De steekvlam'. Zie www.arnokorsten.nl.

⁴³ Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011; Korsten, A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, pp. 28-50; Logtenberg, H., Rancune aan zee- Den Helder, in: *NRC Handelsblad*, 15 maart 2014, pp. 20-21.

⁴⁴ Zie verder: Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011.

⁴⁵ O.a. Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 2010; Korsten, A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges – De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008; Fleurke, F., *Organische bijstand – Analyse van het interventierepertoire voor gemeenten in aanhoudende bestuurscrisis*, Min. van BZH, Den Haag, 2008.

zonder uit te gaan van ‘de inhoud’ van een vraagstuk of beleid. Het college van b&w wordt als gevolg van de fragmentatie gedragen door veel fracties. De burgemeester heeft dan de handen vol aan het etaleren van bindend vermogen. Een college van veel coalitiepartijen is namelijk moeilijk bij elkaar te houden. Deze factoren en omstandigheden vormen vaak een giftige cocktail. Bestuurders overleven drinken hiervan vaak niet.

De dreiging van een bestuurlijke probleemgemeente waarin bestuurders extra veel risico op een (vrijwillig) gedwongen vertrek lopen, blijft bij de toekomstige gemeenten hopelijk uit. Zijn risico's te beperken? Zeker. Bestuurlijke risico's kunnen worden getemperd door een bindende bestuursstijl van de burgemeester en van '*local political leaders*', regelmatig coalitieoverleg en een constructieve dialoog tussen het college, de coalitiepartijen én de oppositiepartijen. Veel bestuur is mensenwerk. Dit klinkt als een open deur maar gebleken is dat in sommige probleemgemeenten een burgemeester er niet in slaagde tijdig voldoende bindend vermogen te etaleren of namen fractieleiders geen temperende rol aan. Als er centrifugale krachten werken in een gemeenteraad of in de verhouding tussen college en raad is het dienstig om niet te roepen dat alles transparant moet zijn, maar toch achter de schermen te zoeken naar verbindingen tussen fracties en om te proberen plooiën glad te strijken. Coalitieoverleg is geen eis uit vervlogen tijden. In het algemeen is het positief als alle partijen hun rol constructief en goed vervullen.

Een gemeentebestuur hoort ook een degelijk en evenwichtig financieel beleid te voeren daarbij beseffen dat de lokale belastingruimte heel beperkt is. Dat geldt eveneens voor een gemeente met artikel-12 status.⁴⁶ Is dit moeilijk?

Opmerkelijk is dat uit een vergelijking van gemeentelijke jaarcijfers door de VNG in 2014 bleek dat maar 48 gemeenten in Nederland schuldenvrij zijn. De gemeente Hengelo voert de lijst aan met een schuld van 8.571 euro per inwoner, gevolgd door Spijkenisse (-6.329), Giessenlanden (-5.423) en Rozendaal (-3.7228). De gemeente Groningen scoort ook hoog op de quote.



De nettoschuldquote per inwoner is volgens de VNG goed bruikbaar om de ontwikkeling van de schuld in kaart te brengen. De ontwikkeling is door de VNG voor 2009 tot en met 2012 op een rij gezet. Als de nettoschuld per inwoner op middellange termijn is gedaald, dan heeft de financiële positie van gemeenten zich verbeterd. Daarin slaagden 147 gemeenten, ondanks de economische crisis en bankencrisis. Een andere groep van 261 gemeenten ging er in de periode 2009 – 2012 op achteruit. Implicatie: hoge schulden drukken, door de noodzaak van rente en aflossing, uitgaven voor gewenste publieke voorzieningen weg. De schulden kan men ook bekijken in relatie tot de inkomsten, onder het motto 'hoe hoger de inkomsten hoe meer schuld een gemeente kan dragen'. Volgens de VNG bevonden zich eind 2012 25 gemeenten dan in de gevarenzone, zoals de gemeenten Leek en Lansingerland. Leek en Lansingerland scoren ook in een ander onderzoek slecht.

⁴⁶ Korsten, A. en M. Schoenmaker, Gezond bestuur en bestuurlijke probleemgemeenten: tijd voor een bestuursschout?, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 65, juni 2011, pp. 28-50. Ook: Rob, Vertrouwen op democratie, febr. 2010.

Er zijn nog andere gegevens beschikbaar. Deloitte analyseerde in 2014 de gemeentelijke jaarrekeningen van 2010, 2011 en 2012.⁴⁷ Jaarrekeningen hebben natuurlijk beperkingen want ze zijn het resultaat van veel dat in voorgaande jaren is gebeurd. Maar ze zeggen wel iets.

Om de gegevens van gemeenten te kunnen vergelijken, zijn de gegevens uit de jaarrekeningen omgerekend naar bedragen per inwoner. Op vijf punten is berekend hoe een gemeente scoort ten opzichte van andere gemeenten in Nederland. Welke deze indicatoren zijn?

De eerste indicator betreft woonlasten: hoeveel betaalde een meerpersoonshuishouden in 2013 aan ozb, reinigingsheffingen en rioolrecht. Uitgaande van een huis met een gemiddelde waarde. De gegevens op dit vlak komen van het COELO (Rijksuniversiteit Groningen).

Tweede indicator: nettoschuld. Hier gaat het om de schuld per inwoner in 2012. Een hoge schuld leidt tot hoge rentelasten. Die beperken de financiële ruimte.

Derde indicator: ontwikkeling van de schuld in 2010-2012. Is de schuld in deze periode met meer dan 25% toegenomen of niet?

Vierde indicator: Eigen vermogen. Deze indicator geeft aan hoeveel reserves een gemeente heeft per inwoner.

Vijfde indicator: weerstandsvermogen. Is er voldoende capaciteit om toekomstige risico's op te vangen? Als er onvoldoende weerstandsvermogen is, maakt dat een gemeente kwetsbaar. Als de buffer twee maal zo groot is als de geraamde risico's, wordt wellicht onnodig geld opgepot. Of er zijn weinig risico's.

Deze analyse leverde de volgende uitkomsten.

- a) De gemiddelde nettoschuld bedroeg in 2010 gemiddeld voor alle onderzochte gemeenten 1.433 euro per inwoner en dat bedrag is in 2012 gestegen tot 1.759 euro per inwoner. De nettoschuld is dus gestegen. En het eigen vermogen per gemeente is teruggelopen van 1.898 per inwoner in 2010 naar 1.759 euro per inwoner in 2012. De investeringen zijn toegenomen van 2.779 in 2010 naar 3.086 per inwoner in 2012. De voorraad grond is afgenomen. Wat blijkt nog meer?
- b) Financieel 'zeer gezonde' gemeenten zijn gemeenten met geen schuld, veel reserve en lage lasten. Tot de top van de financieel gezonde gemeenten behoren de gemeenten: Asten, Beesel, Ermelo, Huizen, Leusden, Maasgouw, Nederweert, Putten, Scherpenzeel. Tot deze lijsten behoren geen gemeenten uit de volgende provincies: Zuid-Holland, Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Zeeland, Flevoland. Deze laatste provincies moeten we dan ook gemeenten zoeken die financieel 'ongezond' of 'zeer ongezond' zijn.
- c) Tot de top van financieel ongezonde gemeenten behoren de volgende gemeenten: Bodegraven (Zuid-Holland), Gemert-Bakel (Noord-Brabant), Gouda (Zuid-Holland), Haren (Groningen), Hendrik-Ido-Ambacht (Zuid-Holland), Leek (Groningen), Nuenen, Gerwen en Nederwetten (Noord-Brabant), Vlaardingen (Zuid-Holland), Vlissingen (Zeeland).
- d) Opvallend is dat steden van 100.000 inwoners niet tot de top behoren van financieel gezonde gemeenten noch tot de top van financieel ongezonde gemeenten. Tot de plus gemeenten behoren steden als Den Haag, Den Bosch en Tilburg maar niet Rotterdam, Delft, Breda, Enschede, Deventer, Groningen, Middelburg, Haarlem, Zaanstad, Sittard-Geleen, Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen.
- e) Wie per provincie kijkt, krijgt links en rechts een verontrustend beeld te zien. Geen enkele gemeente in de provincie Groningen zit financieel voldoende tot goed.⁴⁸ Een voorbeeld: De kleine gemeente Ten Boer vroeg in 2013 de artikel 12-status aan en je ziet de financieel

⁴⁷ Deijkers, R., Kiezen voor een gezonde gemeente, in: *Elsevier*, 15 maart 2014, pp. 25-29.

⁴⁸ Conform de bevindingen van het rapport van de visitatiecommissie-Jansen *Grenzeloos gunnen* uit begin 2013.

ongezonde positie dan ook terug in de scores ten aanzien van ‘grote nettoschuld’ en ‘gebrekkig eigen vermogen’. Ten Boer had in 2013-2014 een grondprobleem. De kavels van een dorpsuitbreiding leken aanvankelijk nog wel te verkopen maar in 2012 moest deze gemeente verliezen nemen op de onverkoopbare grond. De aardgasbevingen in 2012- 2014 vergroten de kansen op verkoop van de grond niet. Wethouder Lambert Stoel zegt: *‘We komen er zelf niet meer uit’*.⁴⁹ Veel partijen zijn akkoord met een gemeentelijke fusie maar dan moet de gemeenten financieel eerst schoon zijn.

- f) Hebben gemeenten buffers om financiële risico’s op te vangen? Van alle gemeenten hebben 133 een voldoende weerstandsvermogen en 69 een onvoldoende vermogen. Van een aantal gemeenten is geen informatie op dit punt beschikbaar terwijl 138 gemeenten eerder te grote buffers hebben dan te kleine. De gemeente Huizen is een voorbeeld van ene gemeente die er financieel gezien florissant bijstaat. Deze gemeente had de luxe dat ze budget op zij kon leggen om problemen op te vangen. Toch zal ook deze gemeente moeten bezuinigen. Het voornemen is om een miljoen op 80 miljoen te bezuinigen. CDA-wethouder Bakker-Klein (2013-2014) acht dit een overzienbaar doel en een doenlijke operatie. Het klinkt weliswaar goed dat je reserves hebt als gemeente maar een potje is bij omkering ook zo leeg.
- g) Scherpenzeel scoorde positief en is bij de top tien van financieel gezonde gemeenten geplaatst. In deze gemeente zet het bestuur de tering naar de nering. Omdat raadszalen duur zijn, vergadert de raad dan ook in het Kulturhus.⁵⁰ En wie in de loop van het jaar komt met een plan dat niet in de begroting was voorzien, maakt niet veel kans.

5. De toekomstige gemeente is sterk gericht op de ‘Code voor goed openbaar bestuur’.⁵¹

Het gaat niet slecht met gemeenten maar voor zich wentelen in tevredenheid is geen reden. Positief is het volgende. ‘Het gemeentebestuur krijgt van de Nederlandse bevolking hogere rapportcijfers dan de politiek in Den Haag.’ Van de burgers geeft 68 procent het gemeentebestuur een voldoende. Maar ook blijkt: ‘In vergelijking met andere Europeanen hebben Nederlanders opvallend weinig belangstelling voor lokale politiek.’ En: ‘Nederlanders ervaren een grotere afstand tot gemeenteraadsleden dan tot leden van de Tweede Kamer.’ Dat zijn enkele resultaten uit het onderzoek Burgerperspectieven 2013/4 van het SCP.⁵² Er is zo gezien nog werk aan de winkel.

De toekomstige gemeente moet zich voor het eigen handelen oriënteren op de ‘Code voor goed openbaar bestuur’, die tijdens het ministerschap van Guusje ter Horst (BZK) en staatssecretaris Ank Bijleveld (kabinet- Balkenende IV) tot stand kwam. Waarom is dat een punt? Gemeenten doen het toch best goed, zullen velen beweren. Maar pas op! Een geschiedenis als illustratie waaruit blijkt dat deze code toch belangrijke maatstaven of referentiepunten geeft.



Casus: Op 16 juni 2008 is de binnenstad van Almelo, een gemeente in het oosten van Overijssel van meer dan 72.000 inwoners, ineens wereldnieuws. De stad wordt opgeschrikt door een gijzeling in het

⁴⁹ Deijkers, R., Kiezen voor een gezonde gemeente, in: *Elsevier*, 15 maart 2014, p. 26.

⁵⁰ Deijkers, R., Kiezen voor een gezonde gemeente, in: *Elsevier*, 15 maart 2014, p. 28.

⁵¹ Code vastgesteld door het kabinet-Balkenende IV (Ter Horst/Bijleveld). Zie ook Werkgroep Publieke Verantwoording, *Vertrouwen in verantwoording*, aug. 2008.

⁵² Dekker, P. e.a., *Burgerperspectieven 2013/4*, SCP, Den Haag, 2013, p. 22.

stadhuis en enkele branden. Een grote politiemacht wordt ingezet. Wat is er aan de hand? De Turkse ondernemer Ahmet O. steekt ten einde raad zijn eigen café in brand, daarna de eigen auto en gijzelt vervolgens gedurende enkele uren onder bedreiging met een vuurwapen een wethouder en vier ambtenaren in het stadhuis. Is de ondernemer gemengeld door ambtenaren die vergunningen maar niet verstrekten? Werd Ahmet tot wanhoop gedreven door corruptie en vriendjespolitiek? Het werd geopperd. Er liep echter ook een Bibob-procedure, en dat gebeurt meestal niet zonder reden. Dan is er sprake van een integriteitsprobleem of verdenking van criminaliteit. Maar de gemeente krijgt toch veel kritiek ('bagger') over zich heen. De wethouder komt vrij en krijgt politiebewaking. En de burgemeester, die doet wat veel burgemeesters dan moeten doen. Hij staat de pers te woord en verschijnt bij Pauw & Witteman. De burgemeester kan niet alle straten schoonvegen. Het beeld blijft bestaan dat de gemeente de zaken niet voldoende 'op orde' heeft. Een klachtencascade volgt.

Uit een nadere analyse blijkt dat er sprake was van een gebrekkige dossiervorming; het niet goed doordacht beginnen aan een traject; onduidelijkheid rond bestemmingsplannen; het niet kunnen en willen toegeven van fouten; juridisering in de omgang met een 'lastige' burger in plaats van bemiddeling; geen openheid van zaken geven en zich verschuilen achter geheimhouding; gemeenteraadsleden die hier weinig brood van konden bakken. Mirjam Pool beschrijft het allemaal.⁵³ Veel blijkt overeen te komen met het beeld van een gehorizontaliseerde samenleving in een nog steeds – blijkens deze casus – te verticaal en daarmee hiërarchisch opererend bestuur. Het gemeentebestuur slaagt er niet in het gezag te redden.

Heeft Almelo de 'Code voor goed openbaar bestuur' geschonden'? Laten we zien wat de code inhoudt. De 'Code voor goed openbaar bestuur' omvat:

- a) rechtstatelijk, democratisch en slagvaardig politiek bestuur;
- b) open, transparant en integer bestuur;
- c) behoorlijke contacten met burgers, dialogische gerichtheid en responsief bestuur;
- d) doel- en resultaatgericht, effectief en doelmatig bestuur;
- e) legitiem bestuur;
- f) proportioneel bestuur;
- g) gerichtheid op evalueren, handhaving en verantwoording;
- h) lerend en zelfreinigend vermogen.

Zich oriënteren op de code-eisen en zoveel mogelijk eraan voldoen is zeer belangrijk en impliceert dat het *vertrouwen* van burgers in het openbaar bestuur toeneemt. Hert lijkt erop dat het in Almelo niet goed is gegaan op het vlak van beginsel c 'behoorlijke contacten met burgers, dialogische gerichtheid en responsief bestuur'.



Een belangrijk onderdeel van de code betreft democratisch en legitiem bestuur. Democratisch bestuur verwijst naar tal van aspecten zoals de vraag naar de kwaliteit van gemeenteraden en de interactie met het college van b&w. Een aspect betreft dat raadsleden behoefte blijken te hebben aan zicht op hoe ze aan kaderstelling kunnen doen. In de afgelopen jaren vond tal van experimenten op dit vlak plaats, zoals de opstelling van een 'long list' van projecten en thema's waar de raad bij

⁵³ Pool, M., *Procedures en pistolen – Over een gijzeling, de overheid en het publiek*, Uitgeverij Augustus, Amsterdam, 2013. Ook Donkerlo, J., Hoe het in Almelo zover kon komen, in: *VNG Magazine*, 21 juni 2013, p. 27.

betrokken wilde worden en het uitzeven van een short list (Eindhoven). Roermond zocht het recent in een 'goede procedure'.

Een ander aspect betreft de vraag of er aanvullende mechanismen zijn ten opzichte van de representatieve democratie. Referenda namen evenwel geen vlucht.

Op dit vlak is ook een legitimiteitsmonitor ontwikkeld.⁵⁴

Een ander criterium is evalueren en leren. Een voorbeeld van het nut hiervan.

De gemeente Amsterdam startte in 2008 het KBA, *de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs*. Het idee was om het te *grote aantal zwakke basisscholen* in Amsterdam terug te brengen door via herhaalde lesobservaties de kwaliteit van de leraren te evalueren en te stimuleren. Dat KBA werd het troetelkindje van wethouder Asscher. Vanaf 2012 is dit beleid voortgezet door wethouder Hilhorst. Wat bleek? Dat het aantal zwakke basisscholen ook terugliep van 44 naar 4. Direct werd gesproken over succesvol beleid. Het succes werd ook gevierd.

Een gemeentebestuur kan wel de kwaliteit van basisscholen proberen te bevorderen maar stuit toch op grenzen omdat gemeenteambtenaren niet de lesinhoud bepalen. Via selectieve observaties van leerkrachten scholen 'scherp' houden, impliceert dat maar ingespeeld kan worden op enkele variabelen die de kwaliteit van een school bepalen. Maar de observaties hebben wel een uitzaai-effect. Ze werken door op alle leerkrachten en de managers. Het KBA is dus eigenlijk een beperkte interventie met een spreidingseffect en dus uit kosten-batenperspectief interessant.

Is dit beleid daadwerkelijk een succes geweest? Het aanvankelijk geclaimde succes verbleekte een beetje toen in 2014 een studie van het Centraal Planbureau (CPB) naar buiten kwam.⁵⁵ De Cito-scores van tal van scholen blijken in Amsterdam slechter dan van *vergelijkbare* scholen buiten Amsterdam. De koppen in de kranten luidden na het bekend worden van deze en andere uitkomsten dan ook geheel anders dan de aanvankelijke succesuiting: 'Aanpak zwakke scholen was "nadelig"' (NRC 010214); 'CPB: aanpak onderwijs A'dam pakt negatief uit' (Volkskrant, 010214). Het plan zou volgens het CPB vertragende effecten gehad hebben op de ontwikkeling van de toetsresultaten. Het succes verbleekte een beetje, aldus de berichten.

Wethouder Pieter Hilhorst greep, gevraagd naar commentaar, naar een bekend 'wapen': kritiek op het onderzoek. Hij hield vast aan het succes en betoogde dat het CPB een te smalle graadmeter voor resultaten had gebruikt. Er waren veel rijkere oordelen mogelijk over de kwaliteit van scholen dan alleen de Citoscores. En die rijkere graadmeters, daar houdt de inspectie rekening mee. Kortom, exit CPB. Het CPB kreeg het verwijt heel precies naar iets kleins gekeken te hebben, alleen naar Citoscores.

Wat blijkt als je het beleid over een langere periode bekijkt? Dan blijkt het ineens begrijpelijk dat het CPB in 2014 de Citotoetsen bekeek. Sinds 1996 is het gemeentelijk onderwijsbeleid in Amsterdam namelijk expliciet georiënteerd op het verbeteren van de leerprestaties, zoals gemeten met de Cito-eindtoets. Na de introductie van dit beleid zijn de prestaties van leerlingen in Amsterdam ook verbeterd in vergelijking met de leerlingprestaties in de rest van Nederland. Dus Amsterdam werkt

⁵⁴ Hendriks, F. e.a., *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur*, Min. van BZK, Den Haag, aug. 2011.

⁵⁵ Elk, R. van, en S. Kok, *The impact of a comprehensive school reform policy for failing schools on educational achievement – Results of the first four years*, CPB, Den Haag, 2014 (CPB Discussion Paper 264).

zelf met Cito-scores. Hoe die vooruitgang te verklaren? ‘Veel oefenen op de Cito-eindtoets is een mogelijke verklaring voor de winst in Amsterdam.’ Het gunstige toetseffect enkel toeschrijven aan dergelijk strategisch gedrag is een vlieger die volgens de onderzoekers echter niet opgaat.⁵⁶ Het beleid heeft wel degelijk geleid tot verbetering in de scores. Maar dat was maart 2010. De stap zettend naar 2014: het onderzoek naar KBA van na 2008 impliceert dat de CPB-onderzoekers gekeken hebben naar de graadmeters waarmee Amsterdam zelf werkte: Citoscores.

Deze casus bevat nog meer lessen:

- a) bemoeienis van een gemeentebestuur met basisscholen is mogelijk, dat blijkt; blijkbaar bezat en bezit de gemeente Amsterdam voldoende financiële middelen om beleid richting basisscholen als nieuw beleid op poten te zetten en accepteren schoolbesturen en leerkrachten de visitaties; de gemeenteraad heeft het KBA goedgekeurd;
- b) beleidsevaluatie van de KBA komt in 2014 laat omdat effecten niet direct zichtbaar zijn maar voorafgaand aan de evaluatie – in 2011, 2012 - is succes al geclaimd;
- c) beleidsevaluatie is nuttig maar kan tot strijd leiden over de te kiezen graadmeters en de mate van succes; probeer altijd vóór de start van een evaluatie overeenstemming te bereiken met de opdrachtgever over de graadmeters;
- d) bij beleidsevaluatie ontstaat de neiging om kleine verbeteringen (bij voorbeeld op Cito-toetsen) als grote sprongen voorwaarts te zien en de kosten van het beleid niet tegen die kleine verbeteringen af te zetten (zowel politici als ambtenaren hebben soms baat bij succesclaims);
- e) als een ‘before-after’- metingsmodel van evaluatie met een experimentele groep en controlegroep was gekozen, waren de uitkomsten wellicht zuiverder toe te rekenen geweest aan de KBA.

6. De toekomstige gemeente is een eerste overheid.⁵⁷

De Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber zegt dat het staten niet lukt om de grote wereldproblemen zoals klimaatverandering aan te pakken. We moeten het hebben van de steden, meent hij. Steden zijn de democratische pijlers in een globaliserende wereld.⁵⁸ Voor steden wil ik gemeenten lezen. Gemeenten moeten niet gezien worden als een ‘lage of lagere overheid’ maar als een *eerste* overheid, waar zich de *glocalisering* voltrekt. De gemeente is immers de plaats waar mensen wonen, winkelen, fitness bedrijven en kinderen naar school gaan, waar ondernemers hun bedrijf hebben en starters beginnen, waar werklozen een baan zoeken, waar ouderen en zieken zorg krijgen en kinderen, waar de kerk staat, waar burgers lid zijn van een fanfare of toneelvereniging, waar evenementen plaats vinden. Maar waar vandaan burgers ook de blik richten op de wijde wereld.⁵⁹

Voor gemeentebesturen is het onmogelijk om de oren gesloten te houden voor de verrassingen die het leven biedt. De gemeente is een uitkijkpost van de overheid maar ook een deur om bij de overheid binnen te treden. Waarlijk een eerste overheid. En als het probleemoplossend vermogen van de rijksoverheid verstek laat gaan, wordt toch gekeken naar de gemeente. De rol van de gemeente als eerste overheid wordt nog versterkt door de decentralisatie op het vlak van jeugd, zorg en werk. Het is de grootste decentralisatie uit de geschiedenis, een mega-operatie.

⁵⁶ Chorny, V. & D. Webbink, *The effect of accountability policies in primary education in Amsterdam*, CPB, Den Haag, jan. 2014.

⁵⁷ VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag, 2007 (commissie-Van Aartsen).

⁵⁸ Interview met Benjamin Barber ‘Stad wordt belangrijker dan staat’, in: *De Volkskrant*, 20 dec. 2012.

⁵⁹ Boyd-Barrett, O. & T. Rantanen (eds.), *The Globalization of News*, Sage, Londen, 1998.

De moderne gemeente die een eerste overheid is, moet voor burgers open, bereikbaar en toegankelijk en zo nodig een bewegwijzering naar andere overheden bieden. De toegankelijkheid zal voor een aantal dienstverleningstaken steeds meer via ICT gekanaliseerd worden. Een gemeente zal dus een *e-government*-politiek voeren. Daar zitten verschillende kanten aan.

Een aspect is dat gemeentelijke diensten de goede dingen goed moeten doen via ICT. Neem Amsterdam. Hier zijn begin 2014 duizenden stadspassen, die kortingen geven op voorzieningen, bij de verkeerde mensen terecht gekomen. De pas of de bijbehorende bonnenboekjes kwamen terecht bij 11.155 mensen die daar gezien hun inkomen geen recht op hebben. Dat blijkt uit een brief die het gemeentebestuur begin februari 2014 naar de gemeenteraad stuurde. De fout zou afkomstig zijn van automatiseerder Capgemini.

Een ander aspect betreft de gemeentelijke website. Van alle Nederlanders van boven 15 jaar heeft in 2011 ruim de helft een gemeentelijke website bezocht. Almere is een gemeente die met de website scoort goed. De websites van Almere, Den Haag en Rotterdam horen bij een vergelijking van de vijftig grootste gemeenten in 2012 bij de besten. Roosendaal eindigt hoog met de conversieratio van 44 procent; dat is het getal dat aangeeft hoeveel mensen de website bezoeken en dan ook snel de weg naar het digitale loket weten te vinden. Wat kan dat verder betekenen?



Onder meer dat een gemeente de website doorontwikkelt. De gemeente Tilburg heeft dat gedaan. De website was teveel een archiefkast geworden, waarin alles een plek vond, ook als in een jaar tijd slechts drie burgers naar iets vroegen. Deze gemeente heeft het aantal pagina's op haar website begin 2014 met 90 procent verlaagd, van 2500 naar 200 pagina's, vanuit de gedachte dat dit handiger en prettiger is voor burgers. Daarmee kan het grootste deel van de burgers in een keer geholpen worden. Veel bezoekers zoeken gewoon eenvoudige en enkelvoudige dienstverlening, zoals het aanvragen van een nieuw paspoort, het melden van een verhuizing, het informeren naar openingstijden van het zwembad. Sommige informatie kon ook bondiger, zoals hoe je van asbest af kon komen. Hoe de reconstructie van de website in zijn werk ging? Door alles van de oude site weg te halen en gewoon opnieuw te beginnen. Het kaal maken van een site bleek goed te kunnen. Was Tilburg de voorloper? Nee, Tilburg bleek gekeken te hebben naar de veel kleinere gemeente Best.

Zijn er lessen te trekken uit deze casus en andere gevallen?

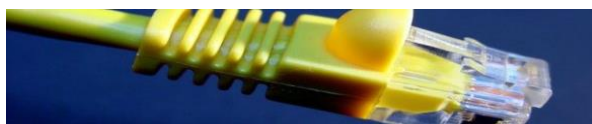
- a. Een eerste les houdt in dat de toekomstige gemeente met de eigen website moet focussen op de belangrijkste informatietaken. Veel burgers zoeken alleen basale informatie. Voor andere, complexere verzoeken staan andere wegen open.
- b. Ten tweede les: ontwerpers van een gemeentelijke website moeten denken vanuit burgers. Wat willen die echt weten? Een alerte gemeente houdt bij wat burgers zoeken op internet. Daardoor krijgt ze meer informatie over behoeften.
- c. Ten derde: niet overal gaat het als in Tilburg. Achter Amsterdam.nl zitten volgens informatie uit 2012 200.000 pagina's. Sommige burgers die Amsterdam bezoeken, hebben geen interesse voor

het digitale loket maar willen Koninginnedag bezoeken. Een grote, toeristisch interessante stad heeft dus met specifieke publieken te maken. De ene gemeente is dus de andere niet.

- d. Ten vierde: vanuit het perspectief van *e-government* is het goed te beseffen dat een digitaal loket een fysiek loket kan ontlasten.
- e. Veel grote steden halen wat het bezoek van het digitale loket betreft opmerkelijk lage scores. Dat komt doordat veel steden een multiculturele samenstelling en de aanwezigheid van veel laagopgeleiden kennen. Dat maakt uit voor het de weg weten te vinden op het internet.

Voor andere inzichten wordt verwezen naar de literatuur.⁶⁰

De toekomstige gemeente moet dus als eerste overheid open en toegankelijk zijn. De commissie-Van Aartsen kwam in 2007 met een rapport over de gemeente als eerste overheid. Zij pleitte om genoemde redenen voor een voortbestaan van de autonomie van gemeenten in de Grondwet en een wenselijke verankering van het *lokaliteitsbeginsel* in de Grondwet: '*decentraal wat kan, centraal wat moet*'. De commissie bepleitte ook een kanteling van de inkomsten van gemeenten. Gemeenten krijgen veel inkomsten uit het Gemeentefonds. Er zou voor gemeenten meer ruimte moeten komen om zelf inkomsten te verwerven. Kwam er iets van terecht? Van deze voorstellen is niet veel terecht gekomen maar het denken over de gemeente als eerste overheid bleef wel actueel. De geest van het rapport heeft postgevat, zel jozias van Aartsen zes jaar na het uitkomen van het rapport van zijn commissie.⁶¹



De commissie-Jorritsma⁶² wees eerder, rond 2005, ook al op gemeenten als eerste overheid. Die commissie stelt dat gemeenten de poort zijn naar de publieke dienstverlening (front office-back office), dat gemeenten zich zelf moeten normeren ten aanzien van de dienstverlening (b.v. een kwaliteitshandvest opstellen), dat gemeenten er verstandig aan doen op meer vlakken samen op te trekken in '*shared services*'-constructies en ketens van publieke en private partners. Dat zou de route zijn naar de toekomstige gemeente in 2015, aldus Jorritsma c.s. .

In het Jaarbericht 2013 van de Denktank van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kiest de commissie -Van Gijzel overigens voor de slogan: *Van eerste overheid naar eerste burger*.⁶³ De commissie stelt in het persbericht:

'Burgers, ondernemers, zorginstellingen, woningcorporaties en vele andere organisaties nemen steeds vaker zelf het initiatief om zaken te regelen die voorheen altijd door de gemeente werden gedaan. De publieke zaak is daarmee niet langer het monopolie van de overheid, maar steeds meer een zaak van de samenleving zelf.'

Verder:

'Gemeenten moeten een nieuwe rol aannemen. Inspelen op en aansluiten bij maatschappelijke initiatieven moet voor gemeenten een kernkwaliteit worden.'

⁶⁰ Brüggemeier, M., A. Dovifat, D. Kubisch, K. Lenk, Chr. Reichard & T. Siegfried, *Organisatorische Gestaltungspotenziale durch Electronic Government*, Edition Sigma, Berlijn, 2006; Schuppan, T., *Strukturwandel der Verwaltung mit E-government – Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde*, Edition Sigma, Berlijn, 2006.

⁶¹ Aartsen, J. van, De eerste overheid, zes jaar later, in: Vereniging van Griffiers, *Kan het goedkoper? – Jaarboek 2013*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2013, pp. 14-22.

⁶² Commissie Gemeentelijke Dienstverlening (commissie-Jorritsma), *Publieke dienstverlening, professionele gemeenten - Visie 2015*, VNG, Den Haag, juni 2005.

⁶³ Denktank VNG (commissie-Van Gijzel), *Van eerste overheid naar eerste burger – Jaarbericht 2013*, VNG, Den Haag, jan. 2014.

De Denktank onderzocht de drijfveren van initiatiefnemers, de drempels die zij tegenkwamen in de ontwikkeling van hun initiatieven en de betekenis van maatschappelijke initiatieven voor gemeenten. 'Misschien is wel de belangrijkste ontdekking die we hebben gedaan dat wij als overheid al lang niet meer altijd als eerste aan zet zijn', aldus burgemeester Van Gijzel.

'En als we het wel zijn, kunnen we dat soms maar beter laten. Best een schokkende ontdekking, want we bedoelen het zo goed, wij bestuurders, raadsleden en ambtenaren.'

Gemeenten moeten dus veranderen. Klassieke reacties als 'dit past niet in het beleid' of 'dit krijgen we nooit door de raad' passen daar niet in. Van Gijzel: 'Gemeenten moeten al die mensen achter maatschappelijke initiatieven de hand reiken, zodat initiatieven ruimte krijgen om te ontstaan en te bloeien.'

De commissie geeft ook enkele tips. We citeren:

- a. Kies een nieuwe rolopvatting die past bij de nieuwe maatschappelijke realiteit;
- b. Ontwikkel een ruimere definitie van de 'publieke zaak' die aansluit bij de dynamiek van maatschappelijke initiatieven;
- c. Geef blijk van erkenning en waardering in contacten met mensen die zich inzetten voor een maatschappelijk initiatief;
- d. Stel hoge eisen aan het optreden van de gemeente, want de gemeente heeft veel invloed;
- e. Benut maatschappelijke initiatieven als experimenten voor beleid;
- f. Hou rekening met de specifieke uitdagingen die zich per fase van een initiatief aandienen;
- g. Grijp de kansen die voortvloeien uit maatschappelijke initiatieven ten volle aan. (Einde citaat)

De praktijkvoorbeelden uit het jaarbericht zijn allemaal opgenomen in de 'Databank praktijkvoorbeelden' van de VNG.

De interpretatie van het rapport van de Denktank is dat de denktank een kleinere overheid voor ogen heeft. De publieke taak wordt steeds meer een taak van de samenleving. Daar staat tegenover dat gemeenten heel veel blijven doen in medebewind. Ze blijven veel rijksbeleid uitvoeren en krijgen er nieuwe taken bij. Wat zal de burger tussen 2013 en 2020 van de gemeente merken: zowel de beweging dat het aan de samenleving is als de beweging dat de gemeente financieel beperkt is. Maar dat gemeenten feitelijk in aantal medewerkers en budget kleiner worden? Dat acht ik nagenoeg uitgesloten.

7. De toekomstige gemeente is een strategische en ambitieuze overheid.⁶⁴

Een toekomstig gemeentebestuur kan dan wel rekening houden met grenzen van bestuur en met het fenomeen van de participatiesamenleving waarin voorzien is dat burgers zelf taken oppakken, het is geen molenvereniging die slechts conserveert. Een gemeentebestuur van de toekomstige gemeente is een probleemgericht bestuur met ambities, een bestuur dat ook investeert. Voor de korte termijn zijn opgaven en ambities neergeslagen in een coalitieakkoord, in een begroting en in gemeentelijke plannen. Maar voor de langere termijn is denken in termen van scenario's nuttig. Een gemeentebestuur doet aan strategische beleidsvorming. Heel veel gemeenten in Nederland scoren op dit punt matig tot slecht, zoals meer dan 150 bestuurskrachtmetingen aantonen. Dat geldt ook voor de regionale strategische oriëntatie en koersbepaling.

⁶⁴ Bekende eis in bestuurskrachtonderzoek.

Toekomstverkenningen zijn doorgaans geen voorspellingen maar ze zijn juist –paradoxaal - geschikt voor besluiten over heden en morgen.⁶⁵

Wie rekening houdt met bevolkingsgroei en woningbouw houdt vandaag en morgen plekken vrij voor een eventuele ontwikkeling in de toekomst die je nu nog niet kent. Dat is nog een van de meer eenvoudige kwesties. Elders wordt betoogt dat het niet de lineaire ontwikkelingen zijn die gemeenten moeten bezig houden, zoals geboorte- en sterftcijfers en migratiecijfers, maar zeker ook de non-lineaire, zoals die van verduurzaming, haperingen in de stroomvoorziening en andere ontwikkelingen in de ‘*risk society*’, dramademocratie, improvisatiemaatschappij of andere typering die men wil gebruiken.⁶⁶ Ik ga nader in op deze ontwikkelingen en bepleit meer lokale en regionale strategische beleidsvorming.

Het gemeentebestuur heeft naast dienstverlening (veelal uitvoering van rijksbeleid in de vorm van mechanisch medebewind) maatschappelijke opgaven en ambities op lokaal en regionaal vlak. Deze opgaven zijn er in twee soorten: opgaven in medebewind en autonoom gekozen opgaven. De vele opgaven en vroege signalen van wat zich aandient als overheidsrelevante ontwikkelingen, dwingen het dagelijks bestuur tot een hoofdkoers op langere termijn waarin de medebewinds- en autonome opgaven zijn verwerkt. Het bestuur weegt af, stelt prioriteiten en werkt die hoofdkoers voor de langere termijn uit in tactisch en operationeel beleid (projecten). Geen bestuur zonder strategie.⁶⁷

Een strategisch beleid impliceert het specifieke bovenop het generieke. Dat betekent dat bovenop dat gene dat de wetgever en rijksoverheid al eist of wenselijk vindt aan uit te voeren beleid – om en nabij 70 procent van alle taken omvattend - het gemeentebestuur een eigen profiel kiest. Twee strategische richtingen zijn dan denkbaar: een locus- of een focusstrategie. Ze komen kort aan bod.

Een *locusstrategie* houdt in dat een gemeente bij voorbeeld sportstad wil zijn of onderwijsstad of een gemeente voor ‘leisure’ op niveau. Wie een keuze maakt voor het zijn van sportstad zal de afdeling sport stevig in de verf zetten en een sportbeleid expliciteren, wellicht gericht op het binnenhalen van sportcentra, trainingsfaciliteiten, dopingexperts, opleidingscentra voor sporters.

Een *focusstrategie* betekent niet insteken op een domein maar op een perspectief, een invalshoek. Zo een gemeente wil bij voorbeeld klantgericht zijn. Dan is het de klantgerichtheid die de hele organisatie doordeesemt. Dan gaat het wellicht om de oprichting van een kantencontactcentrum (KCC) en andere uitwerkingen.

Voor veel vraagstukken en handelingsopties zal het gemeentebestuur geen ‘Alleingang’ kunnen plegen maar partners nodig hebben (in het kader van netwerkmanagement). Die zullen betrokken zijn bij het formuleren en later realiseren van de koers. Geen koers zonder betrokkenheid van delen van de samenleving bij de uitvoering van een aantal opgaven. Hier komt ook de ‘*civil society*’ in beeld. Een voorbeeld. Een beleid voor een binnenstad vergt vroege betrokkenheid, medewerking en uitwerking door daar gevestigde winkeliers, cafébazen en andere betrokkenen. Het is voor een gemeente voordelig (effectief en doelmatig) als maatschappelijke actoren en private organisaties (‘het bedrijfsleven’) zelf mee richting geven aan ontwikkelingen die het gemeentebestuur wenselijk vindt. In een meer horizontale sturingsconceptie is interactie met maatschappelijke actoren vanzelfsprekend.

⁶⁵ Veld, R. in ‘t, *Transgovernance – Duurzame ontwikkeling in een kennisdemocratie*, Tilburg, 7 feb. 2014.

⁶⁶ Zie Boutellier, H., *De improvisatiemaatschappij*, Boom Lemma, Den Haag, 2011.

⁶⁷ Zie het werk van Henri Mintzberg.

Analyses van bestuurskrachtmetingen uit het hele land laten zien dat de aanwezigheid van een strategisch beleid vaak als eis gesteld wordt aan gemeentebesturen en dus onderdeel is van het beoordelingskader van een visitatiecommissie. Maar ook blijken drie uitkomsten: dat een strategisch beleid vaak afwezig is, of zodanig vaag dat lippendienst aan alles bewezen wordt, of een strategisch beleid wel bestaat maar niet is uitgewerkt. Een strategisch beleid formuleren impliceert dat niet volstaan wordt met een onsamenhangend coalitieakkoord dat constituerend is voor een nieuwe coalitie na gemeenteraadsverkiezingen.

Een strategische oriëntatie is ook van belang bij de doordenking van ontwikkelingen in bepaalde sectoren. Neem de binnensteden anno 2014. De markt gaat de toenemende winkelleegstand niet oplossen. Dat tonen drie rapporten aan. Het gemeentebestuur moet daarom in actie komen. In de winkelcentra van gemeenten als Echt, Schiedam, Geleen en het Oude Noorden in Rotterdam staat bijna een op de vijf winkels begin 2014 leeg. Ook in recent ontwikkelde hoofdwinkelgebieden is structurele leegstand aangetroffen.⁶⁸ Brancheorganisatie InRetail deed een oproep om een actieprogramma winkelgebied 2020 te ontwikkelen. Het nieuwe winkelen moet er volgens geconsulteerde experts in 2020 uitzien als beleving. In een straat moeten consumenten spullen kunnen kopen waar cafés in winkels zitten en speciaalzaken hun klanten een 'community' bieden. Waar je na het winkelbezoek een museum binnen kunt lopen, een evenement bezoeken en kunt eten. Detailhandel Nederland presenteerde in een rapport de oproep aan winkeliers om de samenwerking te zoeken met andere private partijen.⁶⁹ De representant van de vastgoedsector in de winkelbranche, de Nederlandse Raad van winkelcentra (NRW), roerde zich ook met een rapport.⁷⁰

De boodschap die branchebreed uit deze rapporten klinkt, is duidelijk; het is tijd voor actie. De vijftientig beste steden, waaronder de vier grote steden, gaan het wel redden maar in de andere gemeenten zal een op de vijf winkels moeten verdwijnen. Wat de gemeentebesturen volgens de drie rapporten moeten doen, is een visie formuleren en afspraken maken binnen de regio. Daarbij is een oriëntatie mogelijk op vijf thema's voor 'het nieuwe winkelen':

- Surprise & Shop: een binnenstad die weet te verrassen door bijzondere winkels, horeca, cultuur en evenementen;
- Travel & Shop: locaties nabij stations en afritten van snelwegen voor consumenten die snel een boodschap doen;
- Story & Shop: plekken die zijn opgebouwd rond een thema, zoals factory outlets, woonboulevards, meubelboulevards, musea, attracties;
- Work & Shop: mogelijkheden om te winkelen nabij werkplekken, zoals een universiteitscampus, een ziekenhuis of kantoorlocatie;
- Service & Shop: winkelcentra in de wijk; service dicht bij huis voor dagelijkse boodschappen.

Winkelcentra in de periferie zijn ongewenst volgens de NRW. Dus geen winkelcentra nabij voetbalstadions. Volgens deze rapporten is het zeer ongewenst dat gemeenten doorgaan met elkaar beconcurreren op winkelmeters. Samenwerking tussen gemeentebesturen is gewenst. Kan er te makkelijk gedacht worden over de kwaliteit van de winkelcentra? Den Haag werd in 2013 met Venlo uitgeroepen tot beste binnenstad maar tot zelfgenoegzaamheid mag dit niet leiden. Het centrum van de gemeente Venlo kende ook in 2014 een gebied (De Parade) met teveel winkelleegstand en te

⁶⁸ Zie het rapport van InRetail, *De nieuwe winkelstraat*, 2014.

⁶⁹ Detailhandel Nederland, *Winkelgebied van de toekomst*, 2014.

⁷⁰ Nederlandse Raad van Winkelcentra, *De noodzaak van structurele vernieuwing van de winkelstructuur*, 2014.

hoge huren per vierkante meter. De gemeente Den Haag heeft dan een ander probleem. Deze gemeente kent zeventig winkelgebieden. Volgens de detailhandelsmonitor zijn er dat teveel.

Denken in termen van strategisch beleid en ambities is dus heel concreet.

8. De toekomstige gemeente is een veerkrachtige en adaptieve overheid.⁷¹

Wetgeving, gemeentelijke taken en opgaven zijn en blijven in de tijd doorgaans niet gelijk.⁷² Ook gemeenten moeten zich intern en in beleidsopzicht aanpassen.

De meest gangbare beleidsdynamiek is niet beleidsinnovatie (een nieuw terrein betreden) of integrale terminatie (volledig stoppen), maar beleidsopvolging ('policy succession'). Tot beleidsopvolging behoort 'het vervangen van oude schoenen door nieuwe schoenen' ('replacing') maar er kan ook sprake zijn van uitsplitsing van beleid ('policy split') of samenvoeging van beleidsgebieden tot een beleid ('policy integration'). Het milieubeleid is een voorbeeld van een terrein waar aanvankelijk vooral sprake was van beleid op het vlak van lucht, geluid, water en bodem maar waarbinnen in de loop der tijd steeds meer uitsplitsing is ontstaan maar ook re-integratie door de komst van de Wet milieubeheer. Er bestaat ook beleidsdynamiek in de vorm van beleidsaccumulatie. Dat noemen we ook wel stapeling van beleid.

Wat in steden veel voorkomt, is de volgende combinatie: beleid neemt in de breedte en in budgettaire toe, er wordt niets afgeschaft en gemeentebesturen hebben weinig overzicht over het geheel. Dat is een onverkwikkelijke situatie, zeker als er ineens bezuinigd moet worden. Wat dan te doen? Overal proberen 5 of 10 procent vanaf halen (kaasschaaf) of een selectieve ingreep? Omdat vaak een strategische koers op de langere termijn ontbreekt of deze koers om compromis is waarbij lippendienst aan heel veel wordt bewezen, komt het van een selectieve ingreep doorgaans niet. In gemeenten is de laatste tijd wel vaker selectief ingegrepen. Op subsidies voor sport, welzijn, kunst en cultuur werd vaak het eerst bezuinigd.

Het kan en zal nodig zijn de rommelzolder van gemeenten van tijd tot tijd op te ruimen en dus te komen tot het geheel of gedeeltelijk beëindigen van beleid, bij voorbeeld om zo budget vrij te maken voor ander beleid. Horizonbepalingen (lees: eindtermijnen) opnemen in beleidsvoorstellen is daarbij een hulpmiddel. Die horizonformule (in de V.S. de 'sunset'-formule genoemd) toepassen, betekent dat beleid na enkele jaren stopt tenzij het bestuur besluit tot verlenging van beleid of aanpassing. Dan is vooraf evalueren nodig.

Andere dynamiek komt ook voor. Gemeenten hebben te maken met verandering in interne werkwijzen, onder meer als gevolg van ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie. ICT werkt in op het werktempo, het kwaliteitsniveau van de arbeid, de samenwerking met organisaties en dienstverlening aan burgers.

Uiteraard zorgen ook crises voor 'zwaar weer' in huis. De gemeente Haren is een voorbeeld van een gemeente waarbij de steeds verder toenemende ambities vanuit de bevolking en raad zorgen voor

⁷¹ Veerkracht als eis bij: Hendriks, F. en G. Drosterij, Goed bestuur in de stad: wat staat op het spel?, in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, pp. 6-18. Toonen c.s. (1998: 119) spreken ook over veerkracht en over 'de flexibele organisatie' en 'de lenige organisatie'.

⁷² Zie Tjalma-Den Oudsten, H. e.a., *Verkrege en verdwenen taken van gemeenten, 1980-2006*, Den Haag, 2007; Boogers, M. e.a., *Decentralisatie als opgave*, UvT, Tilburg, 2008.

het nagenoeg vastlopen van het gemeentelijk apparaat.⁷³ De ambtelijke top en het college van b & w stonden in 2013 voor de vraag: of de ambities aanzienlijk terugschroeven of samenwerken via een ambtelijke fusie of opgaan in een andere gemeente? De gemeente Haren leunde voor tal van opgaven al op de gemeente Groningen.

Decentralisatie van taken vereist van gemeentebesturen toekomstgerichtheid, kunnen omgaan met beleidsdynamiek en over aanpassend vermogen beschikken.⁷⁴ Beleidsdynamiek moet ook weer niet doorslaan in voortdurende verandering.

Decentralisatie van taken en budgetten van het Rijk naar gemeenten impliceert ook verandering. Taken op het gebied van het sociaal domein (jeugd, zorg, werk) worden lokaal belangrijker.



De gemeente krijgt de komende jaren steeds meer taken in de ondersteuning van inwoners bij op de gebieden wonen, werken, inkomen, opvoeden en gezondheid. Taken die nu nog door het Rijk en het provinciebestuur worden uitgevoerd. Het gaat om ondersteuning en zorg bij opvoeden en opgroeien van kinderen, de ondersteuning en verzorging in de thuissituatie voor ouderen en mensen met een beperking en om dagbesteding en beschut werk voor mensen met een beperking.

Het is de intentie van het kabinet-Rutte II dat ouderen, chronisch zieken en gehandicapten thuis blijven wonen. Rond maart 2014 was nog niet erg duidelijk hoe gemeenten dat gaan organiseren. Er zijn wel 'bad practices' benoemd. Daartoe wordt gerekend het inhuren van verplegers via marktplaats.nl.

Aan gemeentebesturen de taak om bijstandsgerechtigden aan een baan te helpen. Bestuurders en ambtenaren zullen langs moeten gaan bij bedrijven en instellingen om werkplekken te verkrijgen, ook voor gehandicapten.

Alle gemeenten in Nederland bereiden zich voor op de verandering op het vlak van jeugd, zorg en werk. De gemeente Almere is een voorloper.⁷⁵ Deze gemeente noemt die operatie de *Transitie Sociaal Domein*. De transitie is eigenlijk een transformatie. Het is een proces met veel risico's. Waarom? De transitie raakt aan mensen in een kwetsbare positie en moet gerealiseerd worden met veel minder middelen dan tot nu toe beschikbaar zijn. Dat is zorgelijk. Het gemeentebestuur van

⁷³ Mondelinge informatie van burgemeester Bats, wethouders en gemeentesecretaris.

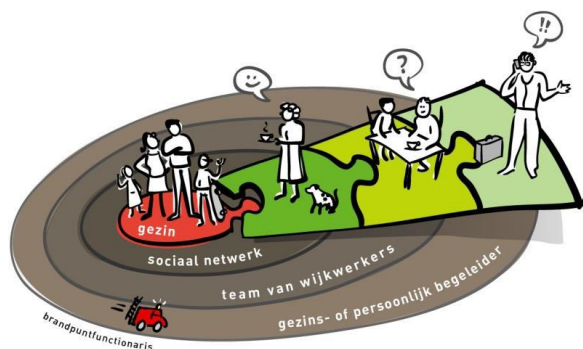
⁷⁴ Interbestuurlijke taakgroep gemeenten (Commissie d'Hondt, *Vertrouwen en verantwoorden – Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, 4 juni 2008.

⁷⁵ Gemeente Almere, *Samenwerken aan de transitie in het sociaal domein*, Almere, 2014.

Almere kijkt daarom naar de condities waaronder deze verandering plaatsvindt. De overtuiging dat dit proces alleen kan slagen met de inzet van velen, goede communicatie en de creativiteit en de moed om zorg en ondersteuning op een andere manier in te richten.



Wat mogen we verder verwachten? De decentralisatie van taken op het gebied van sociaal domein is meer dan een rimpeling in de sociale zekerheidsvijver. Het is een stap op weg *naar een andere verzorgingsstaat*. Maar tegelijk zal er een dreiging van een *decentralisatieparadox* optreden: er wordt ruimte gegeven aan gemeenten en betrokken thuiszorgorganisaties en andere organisaties maar tegelijk teruggenomen door een zekere centralisatie in de vorm van gelijkheidsstreven en uniformering. Wat zal dominant blijken: de decentralisatie of de centralistische terugval?



Te verwachten is dat gemeenten er na zekere tijd en oplossing van fricties wel in slagen om een eigen inkleuring te geven aan de gemeentelijke sociale ondersteuning door het optreden van *sociale 'entrepreneurs'*.⁷⁶ Hieruit zullen '*local welfare landscapes*' ontstaan; dat zijn lokale gemeenschappen van burgers en organisaties die gezamenlijk sociale vraagstukken rond zorg en sociale infrastructuur aanpakken. Hans Boutellier spreekt in dit verband van *de improvisatiesamenleving*.⁷⁷ Daar komt bij dat de centrale overheid niet meer het gezag heeft om oplossingen voor complexe lokale situaties en problemen van bovenaf te sturen of op te leggen.

9. De toekomstige gemeente heeft te maken met management van het onverwachte.

Het woord 'improvisatiesamenleving' viel al. Een toekomstige gemeente moet niet alleen opereren onder reguliere omstandigheden maar ook onder wisselende en risicovolle omstandigheden, vooral op het gebied van openbare orde en veiligheid. En heeft van doen met een breed spectrum aan crisisdreiging, incidenten en andere ontwikkelingen.⁷⁸ De werkelijkheid volgt daarbij doorgaans geen draaiboek. Bij het aanpakken van een crisis heb je er doorgaans nagenoeg niets aan.

⁷⁶ Bosselaar, H., De verzorgingsstaat lokaliseert, in: *Openbaar Bestuur*, maart 2014, pp. 33-36.

⁷⁷ Boutellier, H., *De improvisatiesamenleving*, Boom Lemma, Den Haag, 2011.

⁷⁸ Dit criterium komt niet voor bij Toonen c.s. (1998: 119). Zie Korsten, A., *Orde en veiligheid in het publieke domein*, Heerlen, sept. 2009; Raad voor het openbaar bestuur, *Burgers, bestuur en veiligheid – Over de rol van burgers en de verwachtingen die zij hebben van de overheid*, jan. 2011; Boutellier, H. en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Boom, Den Haag, 2008. Ook Rob, *Veiligheid en vertrouwen*, Den Haag, jan. 2011.

Denk bij voorbeeld in willekeurige volgorde aan de gemeente Arcen en Tiel (jaren negentig; overstroming), Vlaardingen (giftige gaswolk, Vopak), Enschede (vuurwerkrampp), Volendam (cafébrand 't Hemeltje), Kootwijkerbroek en Barneveld (mkz), Wormerland (cacao-brand), Lutjewinkel (brand Campinafabriek), Aalburg (Nieuwjaarsrellen), Gorinchem (zinloos geweld), Helden (moskeebrand), Eindhoven (Herculesramp; LPG-tankwagen), Maastricht (operatie Vinkenslag), De Ronde Venen (dijkdoorbraak Wilnis), Zwartewaterland (brommerrellen Genemuiden), Haarlemmermeer (brand in cellencomplex), Barendrecht (discussie over CO2-opslag), Moerdijk (Chemie Pack), Loppersum e.o. (aardbevingen), Vlagtwedde (kamp van opstandige asielzoekers), Haren (facebookrellen), Haaksbergen (stroomstoring), Weert (vogelpest), Onderbanken (ontruiming bosgebied), Rotterdam (dance festival), Venlo (zinloos geweld), Alphen aan den Rijn (schietincident), Utrecht (weggepest homostel; 'pamperen' Romagezin), Coevorden (vogelpest), Bronckhorst (herdenken gesneuvelde Duitse militairen), Werkendam (gedoe rond dodenherdenking).

Bestuurlijk management is steeds *vaker* management van het onverwachte. Een organisatie en een bestuur moeten daarop zoveel mogelijk door training ingesteld zijn. Daarbij geldt de waarschuwing: *wat je zelden doet, doe je zelden (direct) goed*. Toeval en pech kunnen een rol spelen.



Voor bestuurders speelt zeker ook het vereiste van goed kunnen omgaan met media en zich instellen op medialogica en de betekenis van sociale media. Dat leren analyses van crises, zoals bij voorbeeld van de vuurwerkrampp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de brand bij Chemie Pack in Moerdijk en de Facebook-rellen in Haren. Burgemeester Mans deed het in Enschede goed, de andere burgemeesters lieten steken vallen.

We geven enige toelichting op twee kwesties: de asbestzaak in Utrecht en de Facebook-rellen. Het gaat om twee missers op het gebied van communicatie. Eerst de asbestflats.

De asbestcase

Heeft een gemeente tijdens een 'crisis' eenmaal het vertrouwen van de bevolking verloren dan kan zelfs goed nieuws zich tegen de boodschapper keren. Dat bleek in de Utrechtse asbestzaak.⁷⁹ Wat was het geval? De gemeente Utrecht kon in de zomermaanden van 2012 de 300 geëvacueerde bewoners van de 'asbestflats' van woningcorporatie Mitros melden dat de kans dat de bewoners werkelijk kanker zouden krijgen niet groter was dan 1 op 7.3 miljard. Zeg maar nihil tot buitengewoon klein. Het milieu-instituut RIVM meldde dan ook dat nader medisch onderzoek van bewoners niet meer nodig was. Dat klonk geruststellend maar het pakte anders uit. De flatbewoners wilden de boodschap niet voor waar aannemen. Hoe was de boodschap immers te rijmen met de zwaar aangezette evacuatie, met de ME en mannen in witte pakken? Daar kwam nog iets bij. Tijdens een persconferentie bleek dat deskundigen er met de berekening van de kans dat de bewoners kanker zouden krijgen van het inademen van asbest onderling niet helemaal uitkwamen. Dat wekte bij bewoners de indruk dat er maar wat cijfers bij elkaar verzameld waren. Het wantrouwen nam daardoor niet af maar juist toe. Elke tegenstrijdigheid in de communicatie slaat dus negatief terug op de gemeente. Voor het gemeentebestuur was het nog wel begrijpelijk om aan te geven dat het risico

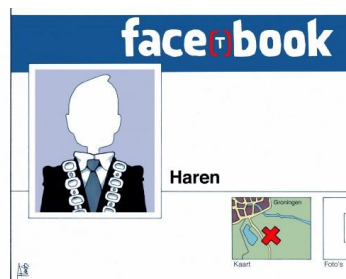
⁷⁹ Jansen, G., H. Fernandes Mendes e.a., *Onderzoek asbestvondst Kanaleneiland*, Utrecht, 4 dec. 2012.

meevalt en tegelijk te verklaren dat de geëvacueerde bewoners nog niet naar huis mogen. Maar voor bewoners is het een niet met het ander te rijmen.

Hier was een vergissing gemaakt. Welke? Dat de gemeente meende te moeten doen aan crisiscommunicatie terwijl het eigenlijk ging om risicocommunicatie.⁸⁰ In de asbestzaak draaide het om risicobeperking en dan is nodig dat bewoners vertrouwen hebben en houden in de gemeente. De gemeente had gegeven de lage risico's op gezondheidsschade excuses moeten maken voor de grootscheepse evacuatie. Conclusie: consistentie is in de communicatie belangrijk. En, voorkom inconsistenties.

Facebook-rellen

Ook over die Facebook-rellen valt iets meer te zeggen. Op 21 september 2012 vielen 30 gewonden bij de zgn. Facebook-rellen. De schade bedroeg meer dan 1 miljoen euro. Niet de feestgangers die op 21 september 2012 het Groningse villadorp Haren overspoelden, gedroegen zich abnormaal maar de gezagsdragers, aldus de analyse van de commissie-Cohen. Jongeren deden wat je van ze mag verwachten en niet goed te praten is, maar de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef van politie speelden daar niet goed op in. Ze maakte geen feest mogelijk maar zagen de kwestie als een ramp, aldus de commissie-Cohen. De burgemeester, officier en politie erkennen geen greep gehad te hebben op het feest. Niet nadat het was aangekondigd op Facebook, niet op de dag zelf. Ze erkennen dat volmondig.



Er was geen plan van aanpak gemaakt, heldere scenario's ontbraken, draaiboeken waren niet uitgewerkt en toen de sfeer op straat omsloeg werd te laat overgeschakeld op het 'worst case'-scenario. Vernietigender kunnen conclusies bijna niet zijn.⁸¹ Burgemeester Rob Bats trad daarop nog voor het raadsdebat over de analyse zou plaatsvinden af. De burgemeester van Arnhem (Krikke) pakte het later, samen met de andere leden van 'de veiligheidsdriehoek', bij een vergelijkbare dreiging van 'een feestje' beter aan. Ze had het geluk dat ze gewaarschuwd was en van 'Haren' kon leren.

Peilstokken in onderstromen

Het onverwachte kan ook optreden op andere terreinen dan aangekondigde feestjes. Wie weet dat het onverwachte meer in het algemeen in het bestuur een rol kan spelen, zorgt voor afstelling van een antenne op wat in onderstromen van de samenleving borrelt en gist. Zwakke signalen detecteren, heet dat ('weak signal approach'). Daarvoor bestaan methoden, die over het algemeen in

⁸⁰ Zie Boer, R. de, *Verloren vertrouwen- Lessen uit de Utrechtse asbestzaak*, VeenMedia, Utrecht, 2012.

⁸¹ Meer bij Commissie 'project x' Haren (commissie-Cohen), *Er is geen feest*, deelrapport 1; *De weg naar Haren*, deelrapport 2; *Hoe Dionysos in Haren verscheen*, deelrapport 3; *Twee werelden – Hoofdrapport*, maart 2013.

het openbaar bestuur niet bekend zijn.⁸² Dus voortekenen opsporen, is vereist. Zwakke signalen wijzen op latente verschijnselen, dus op kwesties, bewegingen die nog niet manifest zijn. Waarschuwingen voor aardgasbevingen in Groningen waren er uiteraard veel eerder dan dat ze tot heftige discussies leidden in 2012-2013. Tijdig waargenomen en als serieus geïnterpreteerd?

Detectie is nog niet gelijk aan duiding van de ernst en aard en van een antwoord bedenken.



Zwakke signalen kunnen betrekking hebben op tal van verschijnselen, zoals verwachte dierziekten (mkz?), bedreiging van voedselveiligheid (vogelpest?), dijkdoorbraken (Wilnis), uit de hand lopen van evenementen (Hoek van Holland), boosheid over het niet aanpakken van schrijnende zaken of fraude en corruptie.⁸³

Gemeentebestuurders en driehoeken van burgemeester, officier en politiechef gaan tegenwoordig al vaker tot *risico-analyses* over, mede om proportioneel verantwoord voorbereid te zijn. Als een overheid overgaat op veel preventie dreigt natuurlijk ook een schaduwkant: *de preventiestaat*.⁸⁴ Ook hier is balans gevraagd.

Het belang van management van het onverwachte zal toenemen als gevolg van de decentralisatie van taken naar gemeenten op het terrein van jeugd, zorg en werk. Waarom? Daarvoor is niet veel ex ante evaluatie nodig. Als gevolg van haperingen in de jeugdzorg, een toename van ontspoorde onbemiddelbaren en van het aantal verwaarloosde ouderen, dat eigenlijk in een verpleeghuis hoort maar daarin niet terecht komt. De kans bestaat dat het aantal niet begeleide demente of eenzame ouderen dat op straat belandt ook toeneemt. Het gemeentebestuur zal daarop terecht of onterecht worden aangesproken.

Conclusie: Een gemeentebestuur van de toekomst moet zich prepareren op management van het onverwachte. Dat betekent frequent overleg in de veiligheidsdriehoek, participatie in het orgaan van de veiligheidsregio, goede verhoudingen van de burgemeester met brandweer en politie, geen kleine staf voor openbare orde en veiligheid maar een stevige, risico-analyses maken van evenementen, oog hebben voor uitwassen zoals illegale hennepcultuur en andere illegaliteit, methoden voor detectie van zwakke signalen inzetten, tijd inruimen voor Bibob-analyses en integriteitsvraagstukken rond verkiezingen en in het reguliere beleid. Deze punten behoeven meer aandacht dan thans doorgaans in gemeenten het geval is. Gemeenten met minder dan 30.000- 40.000 inw. hebben doorgaans een te kleine ambtelijke capaciteit hiervoor. Maar ook als die kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit er wel is moet het regionale niveau gezocht worden voor samenwerking en overleg.

⁸² We noemen ze in een boek uit 2005. Zie volgende noot.

⁸³ Meer in Korsten, A. en G. Leers, *inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005, tweede deel.

⁸⁴ Zie het proefschrift van Rik Peeters en publicaties van Boutellier.

10. De toekomstige gemeente is regisseur in horizontale(re) verhoudingen.⁸⁵

Een belangrijk criterium bij de verkiezing van burgemeesters tot burgemeester van het jaar blijkt niet alleen het om kunnen gaan met wisselende omstandigheden en emoties maar ook het tonen van 'daadkracht'. Algemener gesteld: geen gemeentebestuur zonder daadkracht. Daadkracht tonen, lijkt eenvoudig in geval een gemeentebestuur bij een beleidskwestie over alle taken, bevoegdheden en middelen beschikt maar de werkelijkheid is complexer. Vaak is een gemeentebestuur afhankelijk van anderen.

'Lokale daadkracht mobiliseren', dat is de ondertitel van een beschouwing van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over '*De gemeente als regisseur*' van november 2006. Bij regie gaat het veelal over het productief maken van lokale en regionale netwerken, waarin naast een gemeente andere actoren ('partijen') een rol vervullen. En dus gaat het er om daadkracht van meerdere actoren bij elkaar te brengen en te verenigen. Het gaat – in andere woorden – om *werkzame arrangementen* voor de aanpak van stedelijke en dorpsvraagstukken waarbij verschillende partijen op elkaar zijn betrokken.

Moet dit beter in de toekomst? Uit tal van rapporten van visitatiecommissies komt naar voren dat de gemeente meer werk moet maken van *cocreatie in netwerkverbanden*. Neem de commissie-Meydam die de Drechtsteden in 2010 visiteerde. Die stelt vast dat een doorontwikkeling nodig is: 'Verkennen van mogelijke maatschappelijke coalities van partijen die mede invulling willen geven aan de strategische profilering en doorontwikkeling van de Drechtsteden'. Ook het uitbouwen van coalities wordt nodig gevonden.⁸⁶

Is het zoeken van verbindingen urgent? Een gemeente is grondwettelijk gezien een autonome gemeente maar is voor bepaalde taken toch (enigszins) afhankelijk van partners in beleidsnetwerken die ook over taken, bevoegdheden en/of middelen beschikken en daarmee over rem- of zelfs vetomacht. Bij voorbeeld, het gemeentebestuur kan woningbouw plannen maar bouwt meestal niet zelf. Daarvoor heeft het bestuur projectontwikkelaars, woningcorporaties en andere opdrachtgevers nodig. Zie hier de afhankelijkheid. Hiërarchisch bestuur werkt *niet* in de context van beleidsnetwerken. Gemeentelijk beleid is hierin niet 'uit te rollen'.



In dit soort situaties is het juist nodig rond mensen ambities, doelen en middelen slim te verbinden en niet te dicteren.⁸⁷ In dit verband wordt gesproken over cocreatie en 'governance' (netwerkbestuur).

Zijn er aanzetten in de praktijk te vinden van begrip hiervoor? Een wethouder van Roermond noemt het 'elkaars krachten benutten en mogelijkheden gebruiken'. Een wethouder van Venlo met gebiedsontwikkeling in portefeuille had cocreatie verinnerlijkt. Hij was bestuurskundige en

⁸⁵ Span, K. e.a., De regiefunctie van gemeenten nader bekeken, in: *Bestuurskunde*, 2009, nr. 1, pp. 100; Commissie-Bovens, *Wil tot verschil – Gemeenten in 2015*, VNG, 2006. Eeten, M. van, en K. Termeer, Het faciliteren van interactieprocessen in beleidsnetwerken, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, C3100; Eeten, M. van, en K. Termeer, Routebeschrijvingen door het gebied van netwerkmanagement, in: *Werken, leren en leven met groepen*, okt. 1996, E2200.

⁸⁶ Commissie-Meydam, *Rapportage visitatiecommissie Drechtsteden*, 31 maart 2010, p. 26.

⁸⁷ Wesseling, H. en J. Koffijberg, Hoe arrangeren we onze omgang in het stedelijk domein?, in: *Bestuurskunde*, 2010, nr. 4, pp. 67-76.

hanteerde als principe om eerst met het proces te beginnen en dus de 'partijen' bij elkaar te brengen die een relatie hebben met een onderwerp. Hij was daarover lyrisch. 'Dat doet zoveel', zegt hij. Dan komt er energie vrij en het proces genereert een eigen voortgang. Ik hoef het woord 'draagvlak' helemaal niet direct in de mond te nemen. Je hoeft als wethouder minder te duwen en te trekken. Hoe de juridische kant van de zaak zit ('de procedure'), komt pas veel later. Hij ziet collega's van andere gemeenten daarentegen wel eens de fout in gaan doordat ze juist direct formeel vanuit taken en bevoegdheden beginnen. Dan loopt het juist heel stroef, zegt hij. Niet doen dus, luidt zijn raad. Hoe hij bij die aanpak komt? Geleerd door bestuurskunde te studeren. 'Ik had een goede leermeester', is zijn antwoord.

Kunnen we nog enige aanwijzingen in de literatuur vinden die deze conclusie fundeert? Paul Nutt onderzocht de kwaliteit van vierhonderd besluiten in en tussen organisaties. Als beslissingen slecht zijn of fout uitpakken ligt dat vaak, zo bleek, aan het vroegtijdig innemen van een standpunt om ideeën door te drukken. De beste praktijk is anders, namelijk het vroegtijdig betrekken van 'stakeholders' bij beleid.⁸⁸ Dat is geen truc om even draagvlak te organiseren. Die insteek is foutief. De kennis en de preferenties van de 'stakeholders' moeten tijdig ingebracht worden. De commissie-Elverding⁸⁹ die onderzocht hoe de besluitvorming over grote infrastructurele projecten kon worden versneld kwam tot dezelfde paradoxale conclusie. Je moet meer partijen er vroeg bij durven betrekken, wat schijnbaar vertraagt, maar het feitelijke effect is omgekeerd, dus juist versnelling. Bij een gebiedsgerichte benadering kan in een trechtervormige besluitvorming gewerkt worden naar een oplossingsrichting die breed steun geniet. Conclusie: de representatieve democratie kan dus niet zonder elementen van participatieve democratie.

Er is meer te zeggen. Er is succesvol ervaring opgedaan met besluitvorming voor de Greenport Bollenstreek, de inrichting van vliegbasis Aviolanda bij Woensdrecht en IJburg in Amsterdam. Terwijl de standpunten van betrokken partijen in eerste instantie ver uit elkaar lagen, is het toch gelukt om verder te komen. Door de taart evenwichtig te verdelen? Nee, door eerst de taart *groter* te maken, dus door de keuzeruimte te vergroten en vervolgens niet standpunten maar belangen te verbinden. Daardoor wordt voorkomen dat ieder zijn eigen gelijk probeert te halen of op een compromis dat niemand tevreden stelt.

Hoe meer partijen in een onderhandeling betrokken zijn, des te kleiner is de kans dat een oplossing vanuit posities of standpunten kan worden gevonden. De belangen moeten op tafel en als men zich vervolgens in elkaar verplaatst kan er een resultaat ontstaan dat voor iedereen waarde heeft. De *sinaasappelcase* wordt hier wel als voorbeeld gebruikt. Neem aan dat twee personen negen sinaasappels moeten verdelen. Het compromis kan dan zijn dat elk vier en een halve sinaasappel krijgt. Maar gaat men zich richten op consensus en laat men de belangen op tafel komen, dan ontstaat iets bijzonders. Dan blijkt dat de ene persoon sinaasappels wil om sap te maken. De ander wil gekonfijte schillen als garnering voor een taart. De uitkomst is *dan* dat elke persoon negen sinaasappels krijgt, althans met het deel dat hij vanuit zijn belang nodig heeft. Dat is de consensusbenadering die leidt tot win-win ('mutual gains approach').⁹⁰ Van hieruit gezien, is het begrijpelijk dat rond Schiphol vaak geroepen wordt dat alle partijen rond de tafel moeten plaatsnemen. De kunst is dan ook om hier de taart groter te maken en dus de keuzeruimte te

⁸⁸ Nutt, P., *Why decisions fail*, Berrett-Koehler, San Francisco, 2002.

⁸⁹ Commissie-Elverding, *Actieplan sneller en beter*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, okt. 2008.

⁹⁰ Susskind, L. & P. Field, *Dealing with an Angry Public – The Mutual Gains Approach to Resolving Disputes*, The Free Press, New York, 1996; Geurts, A., M. Otto en J. Geurts, Besluitvorming op basis van win-win, in: *Openbaar Bestuur*, februari 2014, nr. 2, pp. 7-11.

vergroten en belangen op tafel te brengen. Dan kan het gevolg zijn van zoeken en denken dat er meer vliegtuigen kunnen landen terwijl de geluidsoverlast afneemt.

Voldoen gemeenten aan dit criterium van regie in netwerken en onderhandeling vanuit de 'mutual gains approach'? Weet een gemeente allianties aan te gaan? Gegevens over de fusiegemeente Súdwest-Fryslân (ruim 82.000 inw.) tonen in 2014 het volgende. Het vermogen tot cocreatie is 'nog een punt van zorg'.⁹¹ En: 'De mate waarin de gemeente allianties weet aan te gaan, is een punt van aandacht.'



Het lijkt voor de hand te liggen, dat gemeenten, dus ook Súdwest-Fryslân, in een participatiesamenleving meer inzetten op samenwerking met maatschappelijke partijen. De ambities en uitdagingen van de gemeente suggereren ook een dergelijke ontwikkeling. Het strategisch vermogen van de gemeente is toegenomen. Het gemeentebestuur 'zal wel verder moeten reflecteren op de noodzaak en wenselijkheid van samenwerking, en de consequenties die dergelijke samenwerking heeft voor de eigen beleidsruimte (en dus ook de beslissingsruimte van de raad)'.⁹² Kortom, er is nog werk te verzetten alvorens bestuurders uit de toekomstige gemeenten goed kunnen omgaan met netwerkcontexten en gehorizontaliseerde verhoudingen.

11. De toekomstige gemeente is een goede samenwerkende overheid.⁹³

Indien een gemeentebestuur prikkels wil krijgen om vooruitgang te boeken en 'de gemeente meer op de kaart te zetten' moet ze bij voorkeur andere prikkels kiezen dan concurrentie met buurgemeenten. Een mogelijkheid is een scherp strategisch beleid voor de langere termijn te formuleren. Een andere is de antenne richten op ontvangst van maatschappelijke signalen en een ontvankelijke houding aannemen ten opzichte van maatschappelijke preferenties.

De toekomstige gemeente vermijdt nodeloze en zinloze concurrentie met andere gemeentelijke overheden. Zeker indien sprake is van bevolkingskrimp tot 2035. In krimpregio's zijn gemeenten veel meer gebaat bij samenwerking op het vlak van woningbouw en renovatie omdat niemand (teveel) moet willen bouwen voor leegstand.⁹⁴



⁹¹ Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UvT/PwC, febr.2014, p. 47.

⁹² Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UvT/PwC, febr.2014, p. 51.

⁹³ Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2005; Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, Den Haag, 2009; Commissie-Nijpels, *De stille kracht - Over de noodzaak van stadsregio's*, VNG, 2009.

⁹⁴ Goedvolk, E. en A. Korsten, Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering, in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 62, 2008, nr. 2, pp. 82-90; Goedvolk, E. en A. Korsten, Bevolkingsdaling: gevolgen voor gemeentefinanciën, in: *Bank en Gemeente*, april 2008, pp. 5-9.

Maar samenwerking is niet alleen in dit opzicht van belang. Als het goed gaat met de regionale werkgelegenheid, het van de grond komen van *start-ups* en met de arbeidsmarkt, gaat het ook goed met een individuele gemeente.⁹⁵ Ook vanuit Europees perspectief gezien zijn grote regio's van belang, niet individuele plaatsen.

Een gemeente hoort over organiserend en coöperatief vermogen in de interbestuurlijke verhoudingen te beschikken en in dit verband inzet van trekkracht te tonen, bindend vermogen te ontwikkelen en vermogen tot initiatief. Het kiezen van een constructieve en productieve opstelling is nodig maar volgens bestuurskrachtonderzoeken niet vanzelfsprekend.

Het belang van organiserend vermogen bleek in de gemeente Eindhoven. Wat is het precies? Aan de basis van het begrip ligt de gedachte 'dat overheidsbeleid aan effectiviteit kan winnen door aan te sluiten bij capaciteiten en activiteiten van bewoners en partners en bij al bestaande verbanden in wijken.'⁹⁶ Hoe die aansluiting te bereiken? Om te komen tot organiserend vermogen zijn drie kenmerken van belang.

- a) Visie. Een visie laat zien dat een gemeente wil samenwerken en integraliteit wil nastreven. Een visie bindt dan en inspireert.
- b) Gezaghebbend leiderschap gericht op procesverantwoordelijk handelen, op voortgang van samenwerking.
- c) Netwerken vormen en/of erkennen en de voortgang ervan bevorderen en productief maken. De basis voor samenwerking is vertrouwen tussen 'partners'. We zien hier weer de noodzaak tot cocreatie door netwerkmanagement.

De commissie-Jorritsma (2005) schreef enkele jaren later: 'Gemeenten moeten samenwerken met publieke en private ketenpartners'. Ketenmanagement kan een interessante vorm van samenwerking zijn.⁹⁷ 'Op elkaar wachten' moet dan wel vermeden worden.



Gemeenten gaan ook op weg naar '*shared services*' (zoals vanuit het SETA-concept: 'Samen En Toch Apart'), bij voorbeeld in de vorm van kleine of grotere ambtelijke fusies waarbij bestuurlijke zelfstandigheid en aansturing blijft bestaan. Voorbeelden zijn te vinden bij onder andere de BEL-gemeenten, de CMG-gemeenten.⁹⁸ Ook de gemeenten Gennepe en Venray overwogen in 2013 een ambtelijke fusie (foto gemeentehuis Gennepe). Zie www.ambtelijkefusie.nl.

Tot de mogelijkheden behoort dat een gemeente bij de gemeenschappelijke dienst een product met eigen kenmerken ('maatpak') bestelt of een product dat gelijk is aan wat andere gemeentebesturen wensen ('confectie'). Gezamenlijk opdrachtgeverschap is ook mogelijk. De toepassing van SETA

⁹⁵ Zie voor een pleidooi in deze richting bij voorbeeld de rapporten van de commissie-Jansen *Grenzeloos gunnen I* (Groningen, 2013) en *Grenzeloos gunnen II* (Groningen, 2014).

⁹⁶ B&A, *Organiserend vermogen in het stedelijk netwerk*, Den Haag, jan. 2002. Ten behoeve van de gemeente Eindhoven opgesteld.

⁹⁷ Ook Nationale Ombudsman, *De burger in de ketens*, Verslag over 2008, Den Haag, 2009.

⁹⁸ BEL= de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren. CMG= de gemeenten Cuijk, Mill en St. Hubert, Grave. Zie Korsten, A. e.a., *Samen en Toch Apart*, Open Universiteit, Heerlen, 2002. Laar, S. van de, *Samen sterker*, Eburon, Delft, 2010.

vereist vertrouwen tussen partnergemeenten; de urgentie van samenwerking en de voordelen zien; negatieve beeldvorming over en weer vermijden; afwezigheid van een dominante partnergemeente.⁹⁹

Een gemeentelijke overheid dient zich ook te voegen in de modernisering van interbestuurlijk toezicht.¹⁰⁰

12. De toekomstige gemeente is een organisatie met een 'rijke' bestuurscultuur.

Een gemeente kent een politieke cultuur en ambtelijke cultuur. Samen genomen is dat de bestuurscultuur te noemen. Een bestuurscultuur ('Verwaltungskultur') verwijst naar het klimaat van werken en besturen, gewoonten en ingesleten werkwijzen, reproductie van 'zo doen wij dit hier'.¹⁰¹ Dan gaat het om de manier van doen in het college, in de raad, in de ambtelijke organisatie, de interactie tussen college en ambtelijke organisatie en tussen college en samenleving of raad en samenleving.

Er wordt wel gezegd: de bestuurscultuur heeft een fors postuur. Wat is daarmee bedoeld? Fors betekent: flexibel, ondernemend in de context van publiek bestuur, resultaatgericht, slim samenwerkend en aandacht bestedend aan al die andere criteria uit de 'Code voor goed openbaar bestuur'.

Bestuursculturen kunnen tussen gemeenten verschillen.¹⁰² Er zijn meerdere wegen naar de toekomst.

Wat cultuur kan doen? Burgemeester Saskia Bolten van Steenbergen diende anderhalf jaar na haar komst, eind 2013 haar ontslag in omdat de cultuur op het gemeentehuis 'verziekt' is en omdat het haar niet gelukt is om die te veranderen. Ze schreef dat eind 2013 zelf in een brief aan de gemeenteraad. Ze vond dat er met haar gesold werd en dat er een misvormd beeld van haar geschetst is. Wat was een van haar grieven? Dat wethouders op een respectloze wijze communiceerden met ambtenaren en raadsleden. Het is haar niet gelukt om dit te veranderen. In plaats daarvan ontstonden irritaties en verwijten. De burgemeester had verder geen goede relatie met de gemeentesecretaris.

De burgemeester kreeg daarop een motie van wantrouwen van de gemeenteraad aan de broek. Vervolgens bemoeide de commissaris van de koning van Brabant zich er (opnieuw) mee. Hij voerde overleg met de fractievoorzitters en de wethouders. De uitkomst: burgemeester Bolten gaat voor onbepaalde tijd met verlof. Joseph Vos neemt haar taken voorlopig over en is benoemd als waarnemend burgemeester. Naast het burgemeesterschap krijgt hij de opdracht de ambtelijke en bestuurlijke cultuur te onderzoeken binnen de gemeente Steenbergen. Vervolgens bepaalt hij samen met de raad en de commissaris van de koning of Bolten weer terug kan keren als burgemeester. Conclusie: een bestuurscultuur is een hardnekkig iets. Een cultuur groeit langzaam en is niet makkelijk te veranderen.

⁹⁹ Zie ook: Dool, L. van den, en L. Schaap, Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht, in: *Bestuurskunde*, jrg. 23, 2014, nr. 1, pp. 65-76.

¹⁰⁰ Raad van State, Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen, Den Haag, 2005; Bestuurlijke werkgroep Alders, *Interbestuurlijk toezicht herijkt – Toe aan nieuw zicht op overheden*, 7 dec. 2005; Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan – Tweede beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, 2009; Raad van State, *Het kan beter – Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, 2013; Engels, J. en R. Fraanje, *De bestuurlijke organisatie van Nederland*, Kluwer, Deventer, 2013.

¹⁰¹ Zie het Rob-advies, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, 2004.

¹⁰² *Culturen van besturen*, Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, Sdu, Den Haag, 2006.

Denkt u dat dit een uitzondering is? We zwenken naar Tynaarlo, een gemeente met ongeveer 270 ambtenaren. In het gemeentehuis van die gemeente was in 2013 sprake van een door en door verziekte organisatie. Dat was geen incident omdat de verhoudingen ambtelijk en politiek al jaren verstoord waren. De burgemeester had al eerder de handdoek in de ring gegooid. Wat was in 2013 aan de orde? Ambtenaren die elkaar wantrouwen, over maar niet genoeg met elkaar praten en geen vertrouwen hebben in de gemeentesecretaris (concernmanagement). Een op de vier ambtenaren voelt zich onveilig en een op de drie ambtenaren is ontevreden over de organisatiecultuur binnen de gemeente. Er heerste een angstcultuur. Deze en andere conclusies uit een onderzoek hebben in februari 2014 geleid tot het vertrek van de gemeentesecretaris. Minder dan een op de vijf ambtenaren had vertrouwen in de gemeentesecretaris. De concernstaf kreeg veel kritiek. Besluiten worden vanuit een 'ivoren toren' genomen en de directie wordt een 'gesloten bolwerk' genoemd. De concernstaf wordt verweten teveel met zichzelf bezig te zijn geweest en te weinig met de werkvloer of de burgers. De sturing vanuit het college en de directie zou ook niet eenduidig zijn.

Een cultuurprobleem is echter niet opgelost met het vertrek van een persoon. Andere ingrepen worden al aangekondigd. Ook de politieke en ambtelijke verhoudingen moeten drastisch worden verbeterd.¹⁰³ Wat bleek nog meer? Hoewel de waarnemend burgemeester in een brief aan de raad zegt dat van een angstcultuur geen sprake is, is toch geteld dat een op de vier ambtenaren zich onveilig voelt. Dat is teveel. Bovendien is een op de drie ontevreden over de organisatiecultuur. Teveel.



Dat het onderzoek, dat dit aan het licht bracht, pas is gestart na berichten in de media betekent dat het onderzoek veel te laat is gestart. Daarmee geeft het gemeentebestuur er geen blijk van de 'Code voor goed openbaar bestuur' van minister Ter Horst (BZK) goed verinnerlijkt te hebben. Die code zegt namelijk dat een gemeentebestuur moet evalueren, moet leren en aan zelfreiniging moet doen. De zelfreiniging kwam heel laat op gang.

Conclusie: de toekomstige gemeente moet streven naar een positieve organisatiecultuur en naar een positieve cultuur van ambtelijk-bestuurlijke betrekkingen waarin ruimte is voor leren en zelfreiniging. Waarbij erkend wordt dat er schuring kan optreden.

13. De toekomstige gemeente is een gemeente die een balans weet te vinden in schaalkwesties.

Schaaldenken is vaak schraal denken¹⁰⁴, zeker als de structuurdiscussie vooraf gaat aan de vraag wat er eigenlijk aan taak of opgave(n) moet worden opgepakt en uitgevoerd. Maar er is sprake van een kentering. 'De structuur moet de functie volgen', zo luidt de leerstelling. Dat betekent dat afhankelijk van de inhoudelijke taak en opgave de schaal bepaald moet worden waarop een taak, opgave of dienst kan worden uitgevoerd.

¹⁰³ Berenschot., *Rapport cultuuronderzoek gemeente Tynaarlo*, febr. 2014.

¹⁰⁴ Schaap, L., Schaaldenken is 'schraal' denken, in: *Bestuurskunde*, 2011, nr. 4, pp. 47-56.

In werkelijkheid gaat het vaak zo niet want door decentralisatie van taken gaan deze taken naar alle gemeenten, naar grote en kleine gemeenten. En die lopen uiteen in bevolkingsomvang, personele omvang, beschikbaar budget en ambtelijke kwaliteit. Gemeenten kunnen een te kleine schaal corrigeren via intergemeentelijke samenwerking of het op afstand plaatsen van een organisatie (een stichting) of uitbesteding van taken aan derden (zoals een adviesbureau).

Een gemeente is qua territoire of bevolkingsomvang soms te klein voor het één en soms wellicht ook te groot voor het ander. Voor huisvuilophaal is een groot gebied aan huishoudens nodig om kosten per ophaalpunt te drukken. Een grotere schaal (veel inwoners) biedt hier schaalvoordelen in de vorm van lagere kosten per huishouden boven een kleinere schaal met veel hogere kosten. Voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo ¹⁰⁵) is een veel grotere schaal nodig dan van een gemeente met pakweg 15-18.000 inwoners en 90 fte aan personeel. Voor het in huis halen van specialisten op het vlak van Europees aanbesteden is een grotere schaal nodig dan een gemeente van 18.000 inw. Voor het komen tot een robuuste juridische kwalitatieve capaciteit op het vlak van bestuursrecht, strafrecht, gemeenterecht en ambtenarenrecht en krachtenbundeling op juridisch vlak is een veel grotere gemeentelijke schaal nodig dan 18.000 inw. of men moet capaciteit inhuren.

Maar in andere opzichten is een beperktere bevolkingsomvang functioneel. Boven 30.000 inwoners neemt de betrokkenheid bij het gemeentebestuur enigszins af (ik noem het de wet van Brasz). Is er meer? Om in de gemeenschap 'tweede orde'-contacten te hebben naast 'eerste orde'-contacten (gezin, familie, vrienden), hebben mensen burens en kennissen of anderen nodig die zo nodig een praatje maken of bereidwillig de hand toesteken als het nodig is. Kleinere gemeenschappen komen makkelijker hiertoe, mede uit noodzaak van op elkaar aangewezen zijn.¹⁰⁶ Nabijheid is dus ook van belang.

Een gemeentebestuur moet dus zowel oog hebben voor gebundelde grootschaligheid als gespreide kleinschaligheid. Middelen om op te schalen zijn: het toepassen van een 'shared services'-constructie (aanvullend bestuur via bij voorbeeld een stichting of ambtelijke fusie via de Wgr).

Middelen om besturen van grote gemeenten oog te laten hebben voor het kleine en kleinschaligheid zijn:

- een specifieke evenementen (stimulerings)politiek met oog voor grotere en kleinere evenementen in dorpen, wijken of buurten;
- een politiek van instandhouding van ontmoetingsplekken bevorderen (gemeenschapshuizen, al of niet op commerciële basis);
- een verenigingspolitiek inclusief het bewaken van administratieve ondersteuning van vrijwillige verenigingen op het vlak van muziek, kunst, cultuur, natuur, recreatie en sport¹⁰⁷;
- het bevorderen van het ontstaan van nieuwe verenigingen of 'internetcommunities';¹⁰⁸
- de aanstelling van gebieds- of wijkwethouders en/of de instelling van dorps- en wijkraden;

¹⁰⁵ Klerk, M. de, R. Gilsing en J. Timmermans (red.), *Op weg met de Wmo*, SCP, Den Haag, 2010; Wapstra, B. e.a., *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010*, SCP, Den Haag, 2014; Feijten, P. e.a., *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012*, SCP, Den Haag, 2014.

¹⁰⁶ Bij voorbeeld: SCP, *Op weg met de Wmo*, Den Haag, 2010.

¹⁰⁷ Kuperus, M., *De vereniging op survival – Overlevingsstrategieën voor hedendaagse verenigingen*, Movisie, Caravel Publ., Amsterdam, 2007; Steenbekkers, A. e.a., *Thuis op het platteland – De leefsituatie van platteland en stad vergeleken*, SCP, Den Haag, 2006; Boelhouwer, J. e.a., *De sociale staat van Nederland*, SCP, Den Haag, 2009; Steenbekkers, A. en L. Vermeij (red.), *De dorpenmonitor*, SCP, Den Haag, 2013.

¹⁰⁸ Kampermann, A., A. Korsten en J. Schutgens, *Gemeenschappen met een apenstaart- Beschouwing over kenniswerkgemeenschappen*, Capra/Beljon + Westerterp, 2007.

- het houden van dorpsschouwen;
- roulerend vergaderen door het gemeentebestuur;
- het koesteren van dorps-, wijk- en buurtbijeenkomsten;
- het doen aan e-participatie;
- het toepassen van een dorpsmonitor of een meting door middel van een leefbaarheidsindex.¹⁰⁹

Een gemeentebestuur moet proportioneel handelen. Wie de statuur van een metropolis niet heeft, moet ook niet megalomaan willen zijn maar ambities hebben die proportioneel zijn aan de gemeentelijke schaal, de gemeenschappen en de mogelijkheden. De fictieve gemeente Nestenvliet (15.000 inw.) moet bij wijze van spreken geen groot, overdekt stadion bouwen voor een club uit het betaald voetbal, want wie een voetbalstadion laat bouwen weet dat burgemeester en politie ook de veiligheidsaspecten aan moeten kunnen. De kleine gemeente moet niet het wereldkampioenschap turnen willen organiseren omdat het budget en personeel ervoor niet beschikbaar is en het organiserend vermogen ontbreekt. Een gemeente bestuur dat met beide benen op de grond staat, weet dat.

Tabel 2: Beoordeling van Súdwest-Fryslân (SWF) enkele jaren na de gemeentelijke herindeling

Beleidssterreinen	Toetsingspunten 2011	2013
<i>Democratisch kapitaal</i>	A. SWF moet eind 2013 een visie hebben op de lokale democratie (inspraak, burgerparticipatie). B. Burgers, instellingen en bedrijven zijn eind 2013 tevreden over hun participatiemogelijkheden, zowel als kiezer, als participant en als cliënt. C. SWF laat die tevredenheid periodiek onderzoeken.	A. Ja B. Nee (kiezer en participant), ja (klant) C. Ja
<i>Middelen</i>	D. De begroting van SWF moet eind 2013 SMART geformuleerd zijn. E. SWF heeft eind 2013 zicht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van haar maatregelen (incl. subsidies). F. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel in dienst op het terrein van Financiën.	D. Nog niet E. Nog niet F. Ja
<i>Kennis en innovatie</i>	G. SWF heeft eind 2013 beleid gemaakt op het terrein van onderwijs. H. SWF heeft eind 2013 innovatiebeleid gemaakt.	G. Ja H. Ja
<i>Sociaal en zorg</i>	I. SWF heeft eind 2013 een visie op de sociale cohesie in de samenleving. J. Haar ambities en middelen zijn in evenwicht. K. SWF kent eind 2013 de resultaten van haar beleid (incl. gesubsidieerde voorzieningen en activiteiten).	I. Ja J. Ja K. Nee
<i>Milieu, infrastructuur en leefomgeving</i>	L. SWF heeft eind 2013 duidelijke beleidskaders voor haar omgevingsbeleid vastgesteld. M. Haar bestemmingsplannen zijn eind 2013 actueel. N. Zij heeft eind 2013 risicoanalyses zijn gemaakt. O. De gemeentelijke handhaving (inclusief milieuhandhaving) is eind 2013 naar tevredenheid van de wettelijke toezichthouders en van de inwoners.	L. Ja M. Grotendeels N. Ja O. Ja, deels niet vast te stellen
<i>Cultuur en vrije tijd</i>	P. SWF heeft eind 2013 op het terrein van cultuur, vrije tijd en recreatie beleid vastgesteld en heldere keuzes gemaakt. In het bijzonder is dat het geval ten aanzien van sport, het kernenbeleid en het beleid met betrekking de Fryske Taal.	P. Vrijwel geheel
<i>Economie</i>	Q. SWF heeft eind 2013 een helder grondbeleid en heeft de risico's in kaart gebracht. R. SWF heeft eind 2013 voldoende gekwalificeerd personeel op het terrein van Economie. S. Samenwerking met buurgemeenten leidt eind 2013 tot meerwaarde.	Q. Ja R. Grotendeels S. Niet vaststelbaar

¹⁰⁹ Zie bij voorbeeld *Bestuurswetenschappen*, 2013, nr. 5-6.

Wat laat herindeling zien? De Friese gemeente Súdwest-Fryslân is een fusiegemeente van ruim 82.000 inwoners die begin 2011 'van start' ging. De gemeente die Sneek als grootste kern heeft, kent 69 officiële plaatsen (kernen). In 2013 is het gemeentebestuur aan een evaluatie onderworpen.¹¹⁰ Daaruit blijkt dat het kernenbeleid als redelijk goed beoordeeld is. Het gemeentebestuur blijkt ook over een visie op de lokale democratie te beschikken. De personele 'know how' is gestegen in vergelijking met de kwaliteit van de oorspronkelijke gemeenten. Dat de kwaliteit van dienstverlening na herindeling beter wordt in de ogen van burgers is een effect dat niet kon worden waargenomen.



Uit de bijgevoegde tabel blijken ook andere uitkomsten.

In hoeverre is de nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân bestuurskrachtiger dan de afzonderlijke gemeenten Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel en Wymbritseradiel? 'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *bestuurskrachtiger* dan haar voorgangers als het gaat om de rollen regie in beleidsnetwerken en werkgever.' 'De gemeente voldoet aan die toetsingspunten die betrekking hebben op het formuleren van visies en beleid en op het hebben van voldoende en voldoende gekwalificeerd personeel.' 'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *even bestuurskrachtig* als haar voorgangers als het gaat om toezicht en handhaving en de bestuurlijke partnerrol, voor zover het materiaal het toelaat hier conclusies te trekken.'

'De nieuwe gemeente Súdwest-Fryslân is *minder bestuurskrachtig* als het gaat om de rol dienstverlener. Ook dat zien we terug bij de desbetreffende toetsingspunten.

Eén ontwikkeling die zich moeilijk laat vatten in rollen, is de kwaliteit van de lokale democratie. Hier zien we een verslechtering, althans: inwoners, bedrijven en instellingen zijn negatiever over zowel de prestaties van de nieuwe gemeente als over het democratische gehalte ervan, dan over die van de vijf voormalige gemeenten. De gemeente geeft prioriteit aan kernenbeleid en organiseert dat ook goed. Dat kan ongetwijfeld een deel van de achteruitgang in de waardering van de lokale democratie wegnemen, maar kernenbeleid – hoe goed en hoe goed gewaardeerd ook – omvat uiteraard niet alle aspecten van de burgerrollen kiezer, partner en klant.'

14. De toekomstige gemeente houdt dwaasheden buiten de deur en juicht excelleren toe.

Beleid maken en uitvoeren vereist ontwerpvaardigheid, macht, kennis, management en draagvlak. Voor het ontwerpen gelden beginselen ('Hoppe-regels')¹¹¹ en evenzeer voor de inschatting van beleidsuitvoering ('forward & backward mapping'). De praktijk van grote projecten geeft inzichten

¹¹⁰ Schaap, L. en L. van den Dool, *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en bestuurskracht - Eindrapport*, UvT/PwC, febr.2014. Verder: Herweijer, M., Schaal en gemeente. In: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998; Herweijer, M. en Fraanje, M.J. (2011), *Samen werken aan bestuurskracht - Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Alphen, 2011.

¹¹¹ Bijv. Hoppe, R., *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*, The Polity Press, Londen, 2011; Hoppe, R. e.a., *Beleidsnota's die (door)werken*, uitgeverij Coutinho, Bussum, 1998; Korsten, A.F.A. en F.L. Leeuw, Handleidingen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, jrg. 6, 1997, nr. 8, p. 332-350.

over welke valkuilen ten aanzien van onder meer projectmanagement te vermijden zijn, zoals over de bouw van stadhuizen¹¹² en de Noord-Zuidlijn leert.¹¹³

Organisaties worden volop bedreigd door ‘geestelijke plagen’ en valkuilen bij besluitvorming, zoals:

- overoptimisme: het bij voorbeeld systematisch overschatten van grondopbrengsten door gemeentebesturen en onderschatten van uitgaven voor grote projecten;
- tunnelvisie: bij besluitvorming onder druk geen afwijkende denkroutes volgen en zelfcensuur toepassen (‘groupthink’)¹¹⁴;
- vuilnisvat-effect in besluitvorming: verschuiving in probleemgerichtheid en doelstellingen waardoor het oorspronkelijke probleem blijft bestaan;
- de incidentreflex: juist teveel beleid als gevolg van een incident of crisis.

Tot de valkuilen rekenen we ook het overgaan tot zogenaamd feitenvrij beleid (*‘fact free politics’*): beleid dat onvoldoende gebaseerd is op degelijke (betrouwbare, voldoende, kwaliteitsrijke) informatie. Organisaties moeten – anders gesteld - wegblijven bij beleidshomeopathie en zoveel mogelijk *‘evidence-based policy & management’* nastreven. Beleid voeren impliceert weliswaar onzekerheid, de beleidsvoerders wenden enige intuïtie aan en nemen risico’s maar bewijs van informatiekwaliteit (‘evidentie’) is geen overbodigheid. Het ex ante checken van de kwaliteit van het geheel van veronderstellingen over het realiseren van doelstellingen in beleid en het vooraf beoordelen van de verhouding doelstellingen - middelen (ook wel beleidstheorie achter beleid genoemd) is geen overbodigheid. Blinde sprongen in het diepe moeten vermeden worden want ze brengen weinig en richten mogelijk schade aan.

Zorgen voor voldoende gewichten en tegenwichten (‘checks and balances’) is in het algemeen nuttig om de kans op fouten of misvattingen te beperken. Inzet van visitaties en andere vormen van op leren en op verbetermanagement gerichte praktijken zijn ook nuttig.

De kwaliteitsrijke gemeenten stimuleert ambtenaren ook om te verbeteren; niet om bij de pakken neer te zitten. Tegen excelleren bestaat geen bezwaar.¹¹⁵

VII De praktijk contrasteert met normen

Spoort de bestaande praktijk wel of niet met de eisen die in het voorgaande zijn gesteld? Daar is veel over bekend. Wat zoal? We zijn hier niet volledig.

Een aantal gemeentelijke organisaties is qua bedrijfsvoering *niet* robuust genoeg om taken en opgaven aan te kunnen.¹¹⁶ De organisatie is (te) klein en kwetsbaar. De kwalitatieve capaciteit is in het juridisch domein, grondpolitiek of op het gebied van handhaving begrensd of gewoon te laag. Het aantal eenmansposten is betrekkelijk groot. Het organiserend vermogen is beperkt.

¹¹² Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2000.

¹¹³ Zie Bruijn, J. de, P. de Jong, A. Korsten en W. van Zanten (red.), *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996; Commissie-Limmen, *Enquête Noord/Zuidlijn*, 15 dec. 2009; Soetenhorst, B., *Het wonder van de Noord/Zuidlijn – Het drama van de Amsterdamse metro*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam, 2011.

¹¹⁴ Verg. Hart, P. 't, P. de Jong en A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur – De rol van kleine groepen bij cruciale beslissingen*, Samsom, Alphen, 1991; Otten, M., *Verstrikt in grote projecten – Hoe de stadhuizen in Amsterdam en Apeldoorn tot stand kwamen*, VNG-Uitgeverij, Den Haag, 2000; Rob, *Belichaming van de kundige overheid*, Den Haag, nov. 2012.

¹¹⁵ Uitvoerder in Korsten, A., *Grote klasse!*, Beljon+Westerterp, 2005.

¹¹⁶ Korsten, A. e.a., *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007; Schutgens, J., A. Maessen en A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.

Maar een gemeentebestuur kan toch zaken op afstand zetten door samen te werken? De intergemeentelijke samenwerking is lang *niet altijd* een reddingsvest gebleken om die gebrekkige robuustheid te compenseren, zoals in het hele land uitgevoerde bestuurskrachtmetingen laten zien.¹¹⁷ Drie willekeurig gekozen voorbeelden van een bestuurskrachtmeting door de commissie-Rutten van de gemeenten Gennep, Mook en Middelaar, Gennep illustreren dit. Deze bevindingen zijn door de gemeentebesturen erkend. Een latere analyse bevestigt dit.¹¹⁸

Figuur 1.: Kwaliteitsmatrix van de tweede bestuurskrachtmeting voor drie gemeenten, 2007

Gemeente Gennep		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende
Participant: betreft o.a. interactie met burgers en middenveld, samenwerking				

Gemeente Mook en Middelaar		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende

Gemeente Bergen		Gemeentelijke rollen		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Niveaus	Strategisch	Onvoldoende		Slecht
	Tactisch	Voldoende	Voldoende	Onvoldoende
	Operationeel		Voldoende	Voldoende

Sommige gemeenten zijn in bestuurlijk opzicht zelfs *probleemgemeenten*.¹¹⁹ De risico's op bestuurlijk struikelen worden te weinig getemperd.

Weten gemeentebesturen wat ze willen? Een coalitieakkoord schiet te kort. Veel gemeenten zijn in strategisch opzicht zwak, althans ze hebben geen expliciet strategisch beleid maar slechts een strategisch beleid dat zich uit in 'wat wij doen'.¹²⁰ De drie figuren illustreren dit ook.

De meeste gemeenten voldoen verder niet in alle opzichten aan de '*code voor goed openbaar bestuur*' doordat ze slechts op beperkte schaal voldoende organiserend vermogen tonen, te weinig succesvol resultaat boeken, de interactie met burgers gebrekkig is en te weinig en niet snel genoeg beleid evalueren. Over de kwaliteit van participatie van burgers bij beleid rapporteren burgemeesters zelden meer als gevolg van de opheffing van de verplichting om te komen met een burgerjaarverslag. Het zelfreinigend vermogen van gemeenten, dus het vermogen om bij voorbeeld tijdig integriteitschendingen te detecteren of risicoplekken aan te wijzen of andere zwakten weg te werken en vervolgens ook maatregelen te nemen, is niet sterk genoeg ontwikkeld. Het lokale lerend vermogen is zeker niet afwezig maar kan verbeteren.¹²¹ Het vertrouwen in het gemeentebestuur

¹¹⁷ O.a. Korsten, A. e.a., *Samenwerking beproefd*, Sdu, Den Haag, 2006; Herweijer, M. en M. Fraanje, *Samen werken aan bestuurskracht – Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*, Kluwer, Deventer, 2011.

¹¹⁸ Houben, J., *Verkenning en bevindingen naar de positie van de gemeenten Bergen- Gennep- Mook en Middelaar in het kader van de versterking van de bestuurskracht in opdracht van de provincie Limburg*, april 2012.

¹¹⁹ Schoenmaker, M., *Bestuurlijk gedonder*, Wolff Publ., Nijmegen, 2011 (diss.).

¹²⁰ Zie Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009; Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010. En de dissertatie van Abma.

¹²¹ Korsten, A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010.

roept mede hierdoor vraagtekens op.¹²² VNG-directeur Kees Jan de Vet acht het vertrouwen in lokaal bestuur zelfs volstrekt onvoldoende.¹²³ Empirisch onderzoek wijst ook in die richting.¹²⁴

Het is niet zo dat het met het vertrouwen in grotere gemeenten van zeg eens 80.000 inwoners beter goed gesteld is dan met gemeenten van 30.000 inwoners. Voor grotere gemeenten van 30.000 inwoners of meer is er een grote noodzaak om het vertrouwen tussen burgers en bestuur tot een zwaar thema te verheffen. Of dat kan? Meer werk maken van interactie met burgers. Is daar budget voor? Ja, weinig effectief beleid opruimen, niet op alle terrein van het maatschappelijk leven beleid voeren, durven loslaten. Dat speelt budget vrij.

Vaak draagt een crisis ertoe bij dat een gemeentebestuur zich ineens bewust wordt dat bomen niet tot in de hemel reiken. Burgers verwachten in meerderheid helemaal niet dat de bomen tot in de hemel reiken. Waarom dan al dat autonoom beleid? Het honoreren van minderheidseisen leidt in gemeenten vaak tot een beleidsstapeling die niet spoort met de voorkeur van de grote meerderheid van burgers. Te vaak zeggen burgers 'van wie is die gemeentelijke hobby nu weer?' Dat is mijn overtuiging. De toekomstbestendigheid van gemeenten is dus niet overal vanzelfsprekend. Werken aan verbetering van gemeenten blijft een opgave.

¹²² Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

¹²³ Vet, K.J. de, Vertrouwen in lokaal bestuur volstrekt onvoldoende, in: *Christen-Democratische Verkenningen*, lente 2010, pp. 84-90. Meer in: Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.

¹²⁴ Abma, K. en A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.

Bijlage 1: Kwaliteitsmatrix en normenkader ter beoordeling van gemeentebesturen en hun organisaties

De bij de visitatie van Limburgse gemeenten in de eerste ronde (2000-2003) en tweede visitatieronde (vanaf 2006-2009) gebruikte kwaliteitsmatrixen zijn door mij bekeken. De matrix van de tweede ronde wordt hier weergegeven. Deze matrix omvat twee dimensies: taakgebieden en kwaliteitsniveaus. De taakgebieden zijn opgevat als gemeentelijke rollen: de rol van bestuur, rol van dienstverlener, rol van participant. De rol van werkgever is hierin niet meegenomen. Dat was in de eerste ronde wel het geval. De onderscheiden kwaliteitsniveaus zijn: strategisch niveau, tactisch niveau en operationeel niveau.

Figuur 1: De kwaliteitsmatrix voor beoordeling van de gemeentelijke bestuurskracht in de tweede ronde

		Rollen van de gemeentelijke overheid		
		Bestuur	Dienstverlener	Participant
Kwaliteits-niveaus	Strategisch	1.1: Strategisch bestuur	n.v.t.	1.3: Strategische participant
	Tactisch	2.1: Tactisch bestuur	2.2: Tactische dienstverlener	2.3: Tactische participant
	Operationeel	n.v.t.	3.2: Operationele dienstverlener	3.3: Operationele participant

De normen per veld zijn als volgt. De visitatiecommissie onderzocht of een gemeentebestuur al dan niet voldeed aan deze normen (lees: criteria).

Normen op veld 1.1 De gemeente als bestuur op strategisch niveau

Doelbepaling op lange termijn

- De gemeente beschikt over een integrale doelbepaling (visie) voor de lange termijn. De gemeente kijkt daarbij, afhankelijk van haar opgaven, tussen de 10 en 20 jaar vooruit. De visie biedt een integraal en resultaatgericht afwegingskader voor toekomstig beleid en prioriteiten.
- In haar doelbepaling heeft de gemeente in ieder geval een visie opgenomen op de invulling van haar opgave(n) op strategisch niveau. Dit zijn opgaven gericht op het *ontwikkelen van nieuwe* of het *vernieuwen van bestaande kwaliteiten* die het karakter van de gemeente bepalen. Onderdeel van de visie is een oriëntatie op de eigen rol van de gemeente bij deze opgave(n).
- De visie wordt gevormd op basis van informatie over toekomstige ontwikkelingen. Als toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn, vindt een scenarioanalyse plaats.
- De visie geeft inzicht in de consequenties van de opgave(n) op strategisch niveau voor opgaven op andere beleidsterreinen. Op basis van de visie kan de gemeente integrale afwegingen maken voor haar beleid en prioriteiten.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De personele consequenties van de visie zijn in beeld gebracht, ook voor het communiceren en evalueren van de visie.
- De gemeente evalueert (de realisatie van) de visie regelmatig en stelt de visie daarna bij.

Democratische legitimering

- De gemeentelijke visie op haar opgave(n) op strategisch niveau komt op democratische wijze tot stand. Besluitvorming vindt plaats in de gemeenteraad. Ook eventuele prioriteiten en posterioriteiten worden door de raad benoemd.
- Bij de totstandkoming van de strategische visie worden burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen op enigerlei wijze betrokken.
- De strategische visie wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven ondernomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.

Communicatie

- De visie wordt naar buiten (burgers, bedrijven, maatschappelijke partners) op eenduidige en herkenbare wijze gecommuniceerd.

Normen op veld 1.3 De gemeente als participant op strategisch niveau

Visie op bovenlokale opgaven

- Voor opgaven op strategisch niveau met een bovenlokale dimensie komen de betrokken gemeenten (en andere overheden) gezamenlijk tot een visie voor de (middel)lange termijn. Over de visie is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- De afzonderlijke gemeenten zijn actief betrokken bij de totstandkoming van de gezamenlijke visie.
- De financiële consequenties van de visie zijn in beeld gebracht.
- De visie geeft aan welke bijdrage (financieel of anderszins) van de afzonderlijke gemeenten wordt gevraagd.
- Er is een gezamenlijke formele structuur of werkwijze om de voortgang en de realisatie van de visie te bewaken. Hierover is besloten in de afzonderlijke gemeenteraden.
- Indien de realisatie van de visie nadere besluitvorming vraagt, is voorzien in een slagvaardige en transparante besluitvormingsstructuur.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente is aanjager van de regionale samenwerking.

Normen op veld 2.1 De gemeente als bestuur op tactisch niveau

Toegankelijkheid en responsiviteit

- De gemeente pikt signalen uit de samenleving op en vertaalt die naar beleid.
- Voorgenomen beleid wordt getoetst op het draagvlak in de samenleving.
- Indien nodig worden initiatieven genomen om het draagvlak in de samenleving te vergroten.
- Het college is zichtbaar en bereikbaar voor de samenleving.
- Het college is betrokken bij de voorbereiding van beleid, de communicatie van beleid en het toezicht op de uitvoering.

Communicatie en informatievoorziening

- De gemeente is proactief in haar informatievoorziening.
- Burgers, bedrijven en partners in het openbaar bestuur worden (voor wat betreft besluitvorming en communicatie) op eenduidige wijze tegemoet getreden.
- De communicatie met burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld wordt consequent onderhouden, waarbij nagegaan wordt of de boodschap overkomt.
- Als het nodig is prioriteiten te stellen ten aanzien van opgaven en initiatieven, is de prioriteitstelling transparant en wordt deze gecommuniceerd.

Democratische legitimering

- De gemeenteraad is actief betrokken bij de beleidsvorming. Zijn rol is kaderstellend en controlerend.

Normen op veld 2.2 De gemeente als dienstverlener op tactisch niveau

Beleidsvorming

- Voor de beleidsmatige opgaven beschikt de gemeente over actuele en resultaatgerichte beleidskaders.
- De visie voor de opgave(n) op strategisch niveau (zie veld 1.1) werkt door in het gemeentelijk beleid.
- Het gemeentelijk beleid is consistent. Opgaven op hetzelfde of een ander beleidsterrein worden in hun onderlinge samenhang benaderd (eenheid van beleid en afstemming).

Personele en financiële middelen

- Het beleid wordt vertaald naar consequenties. Per initiatief moet ten minste kunnen worden aangegeven wat de personele inzet is (fte), wat er van het bestuur wordt gevraagd en hoeveel financiële middelen worden ingezet.
- De gemeente beschikt over voldoende personele en financiële middelen voor de beleidsvoorbereiding. Wanneer dat niet het geval is, worden heldere en verantwoorde prioriteiten gesteld. De gemeente beschikt over een instrumentarium dat inzicht biedt in de werkvoorraden en benodigde personele bezetting.
- Er blijven geen zaken liggen als gevolg van een te krappe personele bezetting of het uitvallen van medewerkers. De benodigde personele capaciteit kan extern worden gerealiseerd, mits de gemeente de regie over de beleidsvoorbereiding houdt.

Voortgangsbewaking en evaluatie

- De voortgang en effectiviteit van het beleid worden regelmatig getoetst; indien nodig vindt bijstelling plaats. Voor onderwerpen met een relatief zwaar gewicht, onderwerpen waarvoor recent nieuw beleid is ontwikkeld en onderwerpen met een grote dynamiek, vindt ten minste eens per jaar een evaluatie plaats. (Vaak zal dit gebeuren in het kader van de tussentijdse evaluatie van het beleidsprogramma). Andere onderwerpen komen ten minste eens per raadsperiode aan de orde

Normen op veld 2.3 De gemeente als participant op tactisch niveau

Situaties waarin samenwerking is aangewezen

- Bij vraagstukken met een bovenlokale dimensie wordt regionale afstemming gerealiseerd.
- Als de personele capaciteiten van de gemeente ontoereikend zijn om de beleidsmatige opgaven zelfstandig op te pakken, wordt de beleidsvoorbereiding waar mogelijk gezamenlijk met andere gemeenten uitgevoerd.
- Als de financiële mogelijkheden van de gemeente ontoereikend zijn om beleidsmatige opgaven zelfstandig te realiseren, weet zij de steun van andere overheden te verkrijgen.
- In elk van de genoemde situaties dient het resultaat van de samenwerking zichtbaar te zijn.

Betrokkenheid gemeente

- De afzonderlijke gemeente is actief betrokken bij de regionale samenwerking, wanneer het om opgaven betreft die de belangen van de gemeente raken. Bij andere opgaven kan de gemeente volgend zijn.

Democratische legitimering

- Samenwerkingsconstructies zijn transparant en komen tot stand na instemming van de betrokken gemeenteraden.
- De betrokken gemeenteraden hebben een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de opgaven die in een samenwerkingsconstructie zijn ondergebracht. De gemeenteraden geven vanuit een regionale oriëntatie invulling aan deze rol.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale samenwerking.

Normen op veld 3.2 De gemeente als dienstverlener op operationeel niveau

Borging kwaliteit, effectiviteit en efficiency

- De gemeente verzamelt met betrekking tot het operationeel functioneren gegevens omtrent kwaliteit (onder meer tevredenheid burgers), effectiviteit en efficiency van haar functioneren. Dit blijkt uit de inzet van instrumenten als audits en benchmarking.
- De gemeente gaat op basis van de verzamelde gegevens na of gerichte acties voor verbetering mogelijk zijn.
- De gemeente beschikt over beheerplannen voor wegen, openbaar groen, riool, accommodaties en water.

- Waar de gemeente werkzaamheden niet zelf uitvoert, worden de aanbestedingsregels in acht genomen en voert de gemeente de regie over de werkzaamheden.

Tijdigheid uitvoerende initiatieven

- Uitvoerende taken die aan de gemeente zijn toebedeeld, worden tijdig en adequaat opgepakt (conform het beleid en de regelgeving van hogere overheden).
- Het gemeentebeleid wordt tijdig omgezet in uitvoerende initiatieven

Eenduidigheid in het optreden

- Burgers, bedrijven en instellingen worden voor wat betreft het handelen van de gemeente en de communicatie op eenduidige wijze tegemoet getreden.

Veld 3.3 De gemeente als participant op operationeel niveau

Doelstellingen en resultaatgerichtheid van samenwerking

- Wanneer daar uit het oogpunt van effectiviteit, efficiëntie of een robuuste taakuitoefening aanleiding toe is, wordt in de uitvoering samengewerkt met andere gemeenten.
- De gemeente beschikt over voldoende inzicht in het eigen functioneren om de meerwaarde van uitvoerende samenwerking te beoordelen.
- Het resultaat van de samenwerking is zichtbaar.

Betrokkenheid van de gemeente

- Indien samenwerking plaatsvindt, draagt de gemeente daar op constructieve wijze aan bij. In het bijzonder wordt een goede afstemming tussen het samenwerkingsverband en de eigen organisatie gerealiseerd.

Verhouding centrumgemeente en omliggende gemeenten

- Centrumgemeenten en omliggende gemeenten ondersteunen elkaar onderling in hun kwaliteiten en ontwikkelingsmogelijkheden.
- Een centrumgemeente behoort aanjager te zijn van de regionale (uitvoerende) samenwerking.

Wijzigingen van de normen en criteria ten opzichte van de eerste visitatieronde

Ten opzichte van de voorgaande bestuurskrachtmeting 2000-2003 zijn de normen en criteria grotendeels ongewijzigd gebleven. Op een paar punten is het normenkader veranderd.

- Op strategisch niveau is toegevoegd dat van elke gemeente een integrale, langetermijnvisie wordt gevraagd. Daarnaast is de definitie van strategische opgaven aangescherpt: ook het vernieuwen van bestaande kwaliteiten kan strategisch zijn. De democratische legitimering stelt ook zwaardere eisen aan de totstandkoming van de strategische visie
- In de rol van participant is de formulering van de normen aangescherpt. Meer dan voorheen is er aandacht voor voortgang, realisatie en slagvaardigheid. Ook is nadrukkelijker verwoord dat de gemeente samenwerking zoekt als haar eigen mogelijkheden ontoereikend zijn
- In de rol van bestuur zorgt de dualisering van het gemeentebestuur voor een andere formulering van de normen voor democratische legitimering
- Voor alle rollen en niveaus geldt dat er nadrukkelijker aandacht is voor resultaten en resultaatgerichtheid

De normen en criteria zijn dus gerubriceerd naar de velden van de kwaliteitsmatrix.

Beoordeling van de bestuurskracht

De visitatiecommissie beoordeelde per veld in hoeverre de gemeente bij de invulling van haar opgaven voldeed aan het normenkader. Voor elk veld wordt een conclusie geformuleerd. Daarbij maakt de visitatiecommissie gebruik van de volgende kwalificaties.

Figuur 2: Kwalificaties per veld naar aanleiding van de vraag of aan normen is voldaan

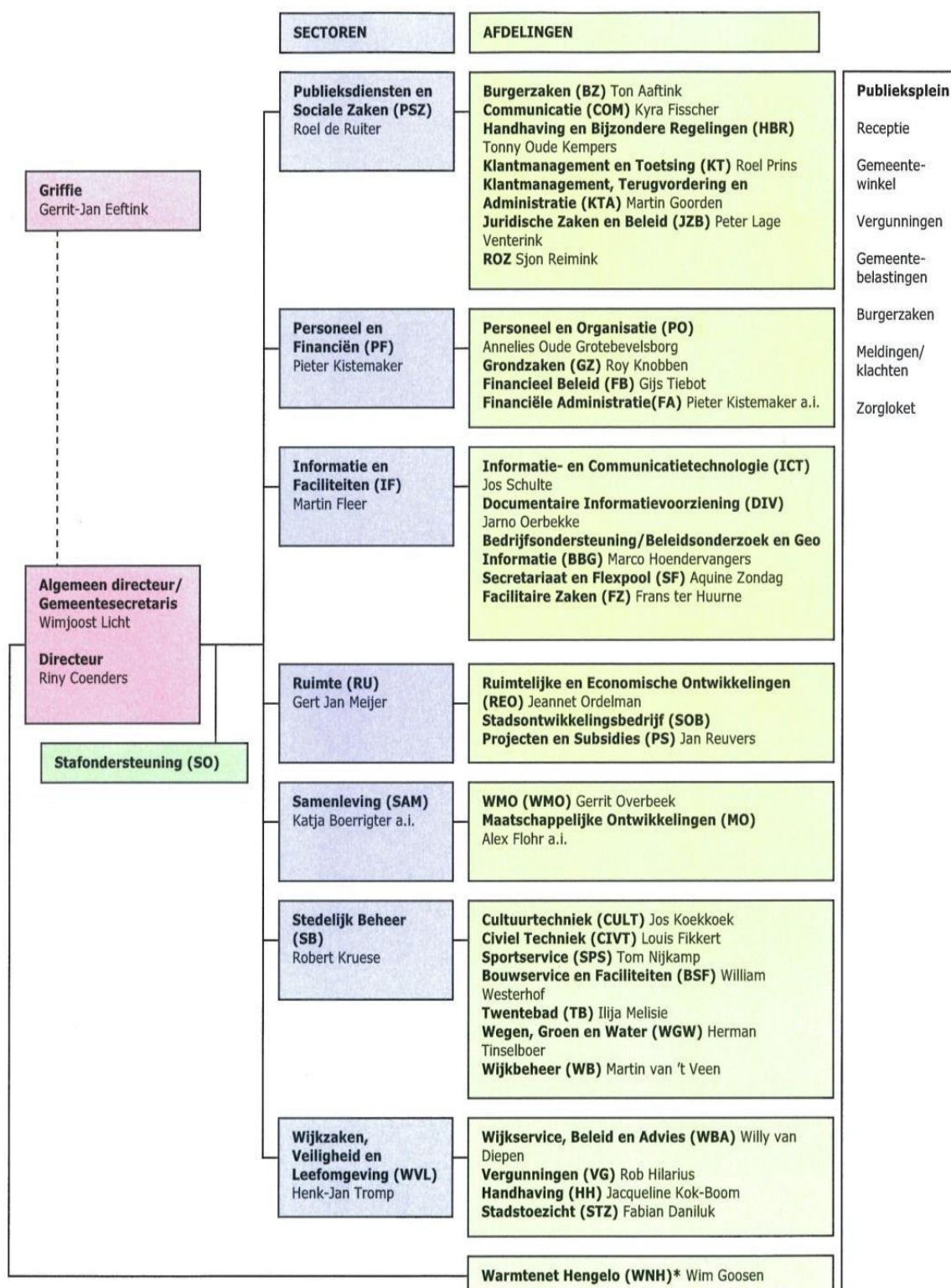
Mate waarin aan de normen wordt voldaan	Toelichting op de kwalificatie
Goed	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven goed aan de normen.
Voldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven grotendeels aan de normen.
Onvoldoende	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven voor een belangrijk deel <i>niet</i> aan de normen.
Slecht	De gemeente voldoet bij het invullen van haar opgaven niet aan de normen van het veld.

Bij het geven van eindoordelen liet de visitatiecommissie het volgende meewegen: het belang van de gemeentelijke opgaven, of eventuele tekortkomingen incidenteel of structureel waren, de manier waarop het gemeentebestuur met knelpunten (if any) wist om te gaan en de mate waarin het functioneren vernieuwend was.

Bijlage 2: organogram

Organogram Gemeente Hengelo

Versie oktober 2013



Profielschets Het Gooi en de Vechtstreek

Jan Brouwer
ABF Cultuur
17 maart 2014

1

Kaart Gooi en Vechtstreek



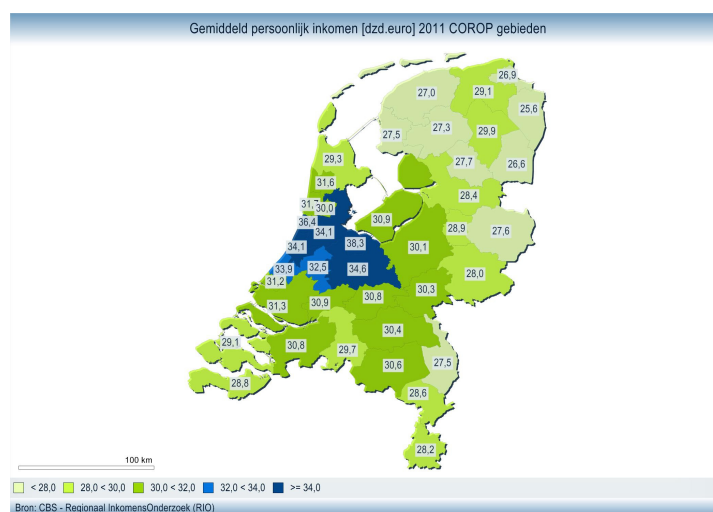
2

Vestingstad Naarden



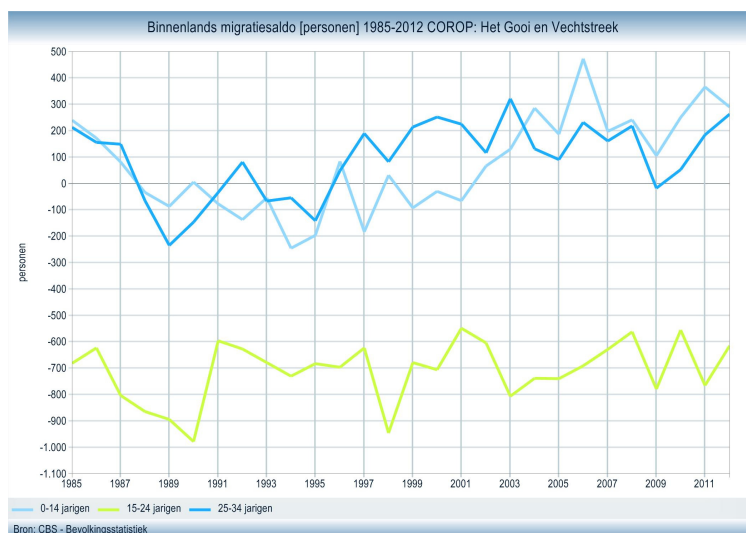
3

't Gooi en Vechtstreek rijkste regio



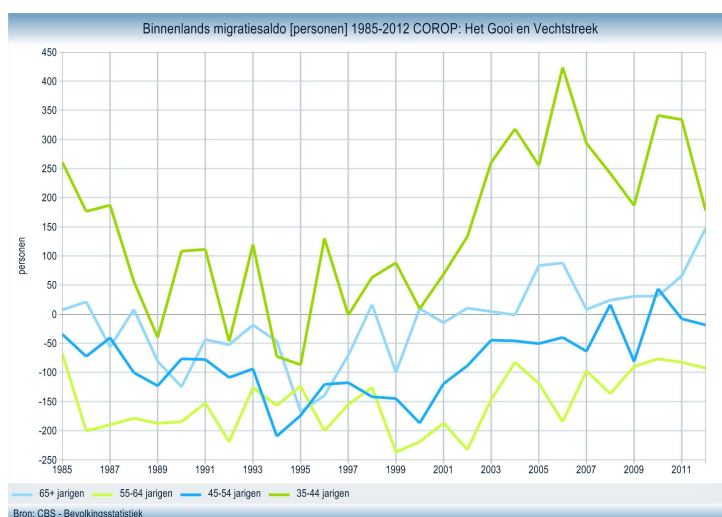
4

Jongeren verlaten regio; deel komt terug



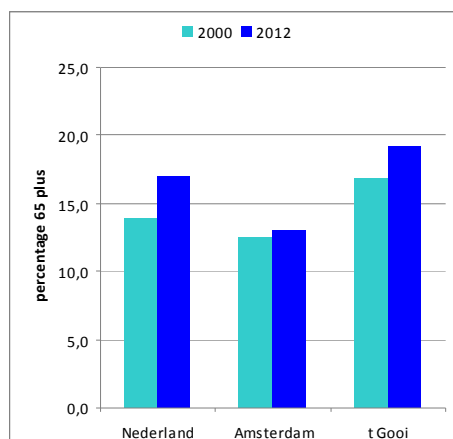
5

Veel ouderen vestigen zich



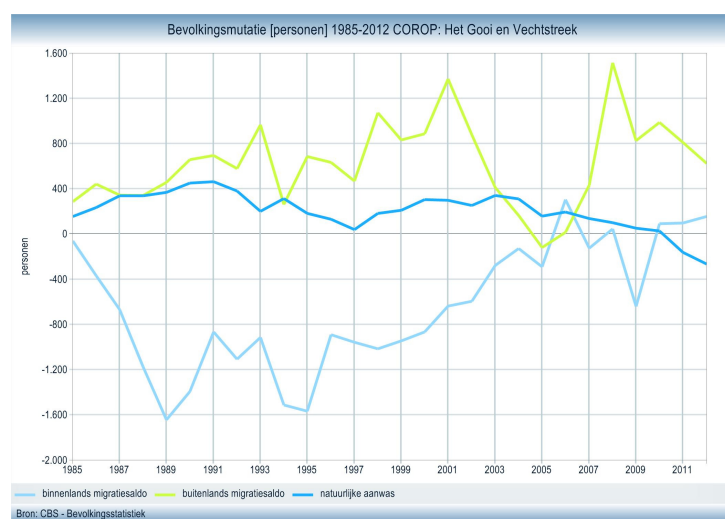
6

Aandeel ouderen blijft dus toenemen



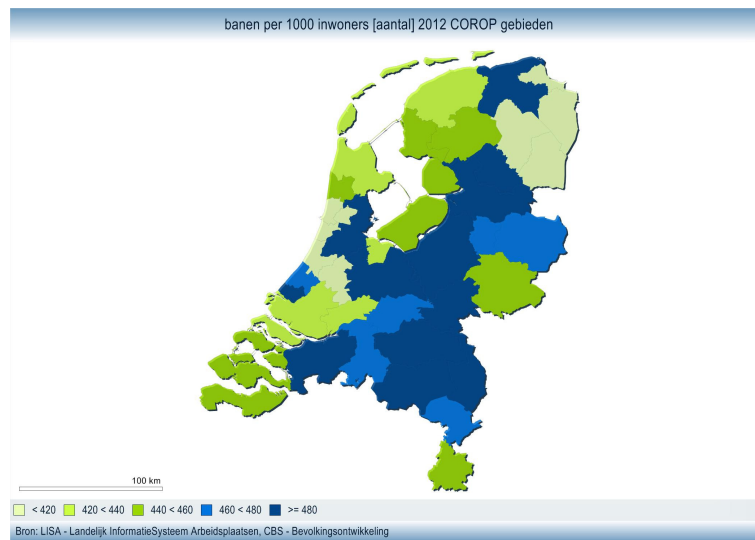
7

Buitenlands migratie saldo positief; binnenlands saldo rond de nul



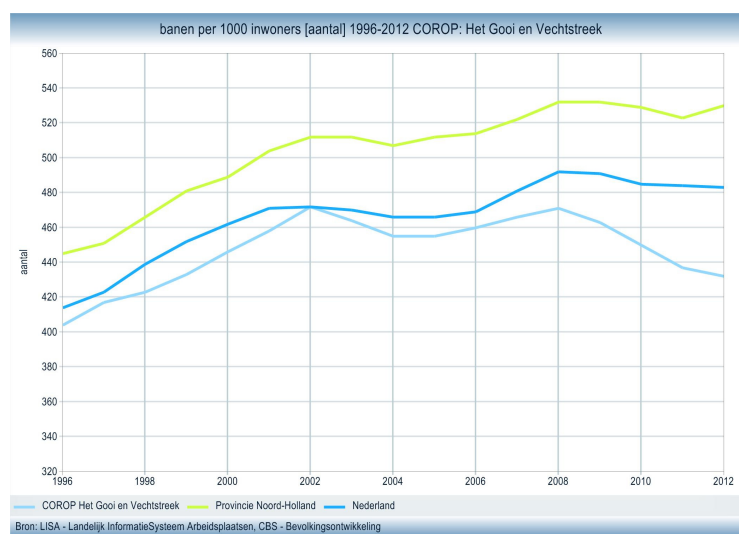
8

Relatief weinig banen



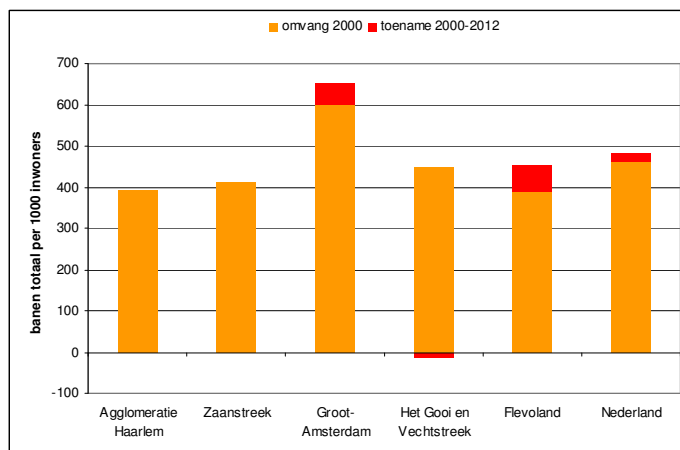
9

Bovendien aantal banen per hoofd daalt

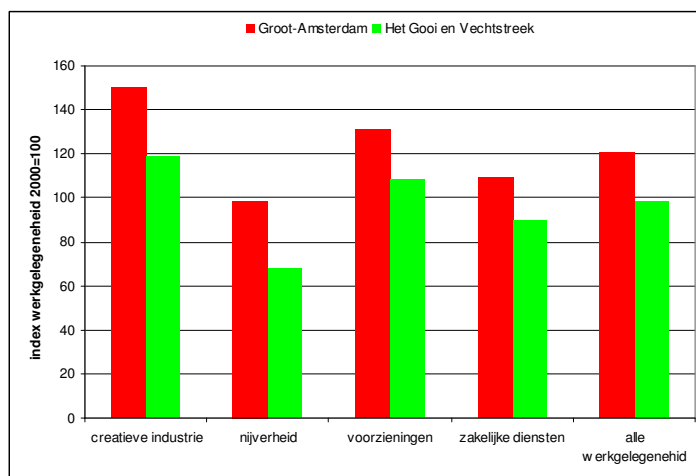


10

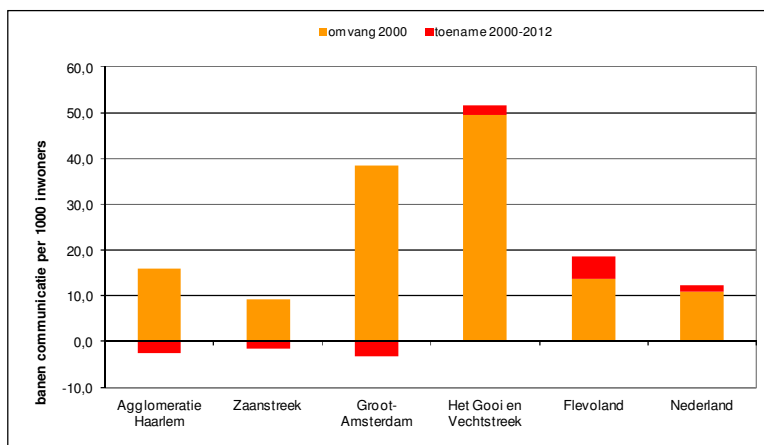
Enige daler in omgeving



Werkgelegenheid Gooi en Vechtstreek volgt regio Amsterdam op grote afstand en NL op afstand



Uitzondering: Communicatie sector blijft sterk



13

Voorzieningen blijven achter en bij zakelijke diensten zelfs sprake van daling

- Vrijwel alle sectoren scoren onder gemiddelde Nederland
- Ook ontwikkeling voorzieningen blijft achter
- Voorzieningen bestaan uit detailhandel, horeca, cultuur, zorg en onderwijs.
- Binnen de voorzieningen is de ontwikkeling van detailhandel, zorg en onderwijs mager

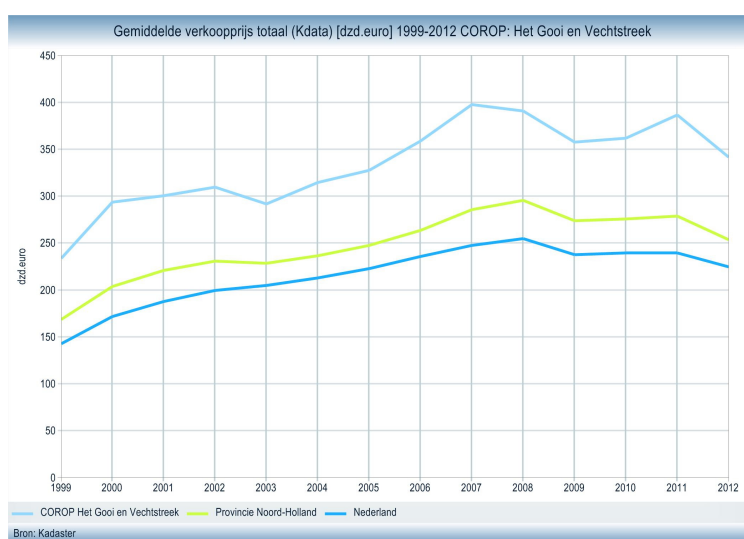
14

Positie centra

- Binnen het Gooi hebben Bussum, Hilversum en Huizen een enigszins omvangrijk centrum.
- Daar woont 12% van de bevolking en 24% van de werkgelegenheid is daar gevestigd.
- We zien in Bussum en Hilversum een forse daling van de werkgelegenheid in de centra en een toename van de bevolking. In Huizen is dat andersom.
- Centra scoren slechter dan algemene ontwikkeling

15

Hoge woningprijzen; grootste daling



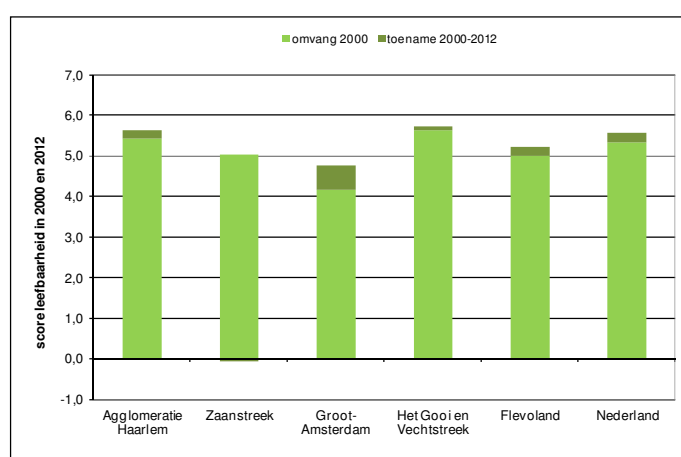
16

Positie woningcorporaties

- Er zijn in het Gooi 9 woningcorporaties
- De Alliantie, de grootste met bijna 60 dzd woningen, heeft ook veel woningen buiten het Gooi
- Dan volgt Dudok, 't Gooi eo en Woningbouw Weesp, de rest is veel kleiner; samen beitten deze 75% van de huurvoorraad.
- Eigen vermogen per woning is goed (gemiddeld 18 dzd euro) en ook de schuld per woning is relatief beperkt (gemiddeld 38 dzd euro); het is dus een sterke sector

17

Leefbaarheid boven gemiddeld met lichte toename



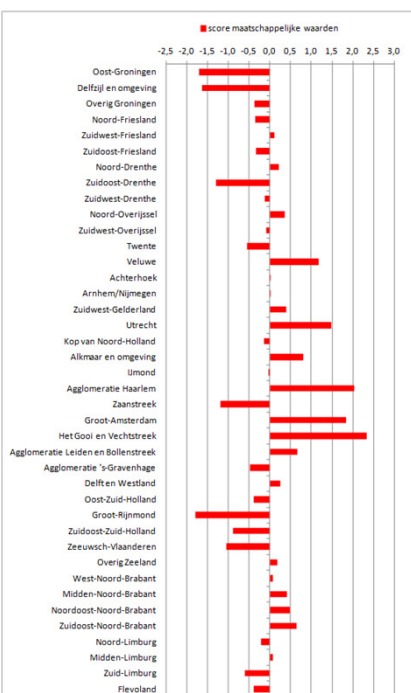
18

Maatschappelijke waarden op basis van diverse indicatoren

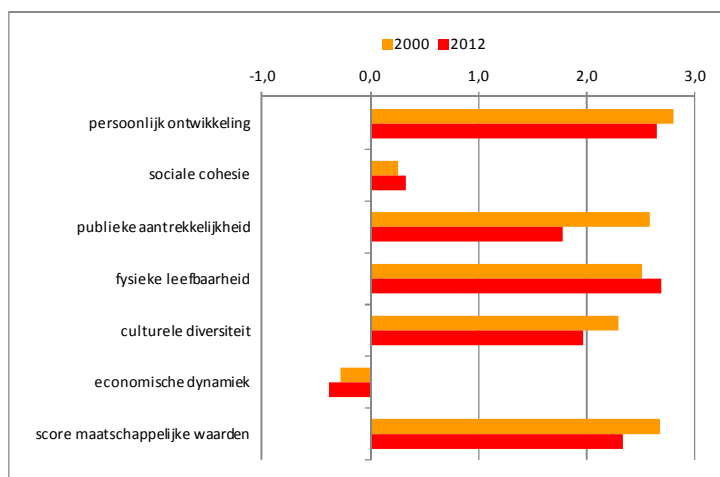
- Persoonlijke ontwikkeling
- Sociale cohesie
- Publieke aantrekkelijkheid
- Economische dynamiek
- Culturele diversiteit
- Fysieke leefbaarheid

19

Hoogste algehele score in Gooi en Vechtstreek op maatschappelijke waarden tov 40 regio's



Meeste scores op maatschappelijke waarden hoog tov NL behalve sociale cohesie en economische dynamiek



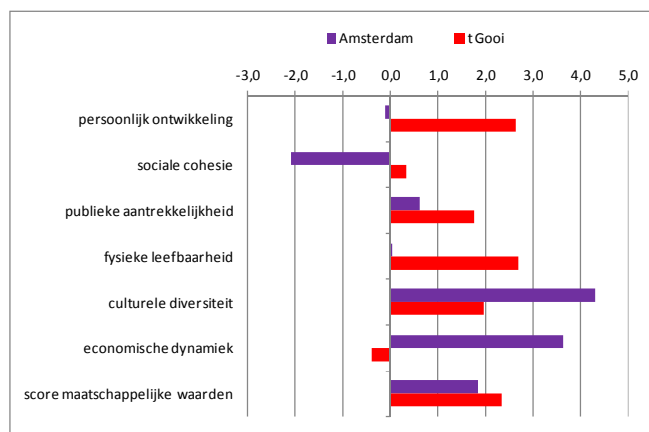
21

Ontwikkeling van verschillende maatschappelijke waarden blijft achter tov NL

- Relatief minder toename voorzieningen
- Veel lagere groei cultuursector
- Daling aantal banen
- Achterblijvende groei koopsector en koopprijzen
- Voorsprong neemt af, behalve gemiddeld inkomen en banen communicatiesector

22

Scores complementair aan regio Groot Amsterdam?



23

Conclusies (1)

- Het Gooi en de Vechtstreek op diverse vlakken zeer sterke regio; hoogste totaal score
- Voorsprong neemt echter af sinds 2000
- Eenzijdig aantrekken rijke ouderen schept ook problemen: daling dynamiek
- Werkgelegenheid daalt en voorzieningen blijven achter
- Ontwikkeling werkgelegenheid centra Hilversum en Bussum loopt nog sterker terug

24

Conclusies (2)

- Communicatiesector is sterk maar kwetsbaar; deed het relatief goed
- Cultuur sterkste stijger in het Gooi maar blijft achter bij algemene ontwikkeling
- Advies en onderzoek ook sterke sector in de regio
- Sector verkeer en vervoer enige sector met boven gemiddelde toename sinds 2000

25

Aanbevelingen (1)

- Doordenken welke wisselwerking met Amsterdam gewenst is en wat positie is binnen de metropool regio.
- Achtergronden sterke sectoren leren kennen
- Crisis is een goed moment nieuwe kansen te bezien en zo mogelijk te benutten
- Formuleren van een gemeenschappelijk perspectief is noodzaak

26

Aanbevelingen (2)

- Diverse richtingen zijn mogelijk:
 - Hollywood aan de Vecht: investeren in cultuur, locaties voor starters en koesteren communicatie sector
 - Wassenaar aan de Vecht: investeren in voorzieningen, leefbaarheid en veiligheid
 - Slaapstad aan de Vecht: investeren in infrastructuur, natuurontwikkeling, herstructurering woningvoorraad
 - Wonen in de natuur: investeren in natuur en recreatie; beperken stedelijke uitbreiding

27

