

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Vertrouwen in lokaal bestuur volstrekt onvoldoende

*De afgelopen tijd is volop onderkend dat nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke vitaliteit alleen kan ontstaan wanneer directer wordt aangesloten bij het woon- en leefklimaat van burgers op lokaal niveau. Maar de praktijk is weerbarstiger dan de leer. Het werkelijk vertrouwen in lokaal bestuur is nog volstrekt onvoldoende ontwikkeld. De benodigde forse reductie van Haagse beleidsambities kan voor gemeenten een welkome bevrijding betekenen.*

.....  
 door *Kees Jan de Vet*  
 .....

De auteur is lid van de Directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, oud-burgemeester van Prinsenbeek, Westvoorne en Leusden, en oud-lid van Provinciale Staten van Noord-Brabant.

‘BESTUURLIJKE NABIJHEID’ EN ‘BESTUURLIJK borgen dat leven zich hechten kan’ zijn geen abstracte of gedateerde noties, maar vormen naar mijn overtuiging de essentiële ijkpunten voor het succes van het lokaal bestuur van de toekomst. Op Ameland kan die nabijheid anders worden ingekleurd dan in Amsterdam, juist omdat de inwoners van Amsterdam vanuit een stedelijke oriëntatie andere verwachtingen hebben hoe zij samenleven betekenis willen geven. Wanneer we Amsterdam besturen als Ameland gaat het even fout als wanneer we Ameland met de stedelijke ambitie van Amsterdam bekijken. De kracht en kleur van de lokale democratie wordt door inwoners en hun eigen maatschappelijke en culturele verbanden zelf getekend.

Het is van alle tijden dat inwoners zelf betekenis geven aan samenleven; die betekenis krijgt vorm in een buurt, op school, in een ziekenhuis, een theater of bij een hockeyvereniging. Mensen zetten zich in als vrijwilliger voor het asielzoekerscentrum, als bestuurslid van de Kamer van Koophan-

del of in het schoolbestuur omdat een van hun kinderen op die school zit. Met een grote drive worden grote maatschappelijke prestaties vaak geheel door vrijwilligers neergezet. Met passie en bezieling zijn velen bereid in de samenleving van 2010 verantwoordelijkheid als een vanzelfsprekendheid op zich te nemen. Zowel op Ameland als in Amsterdam. Bijna probleemloos, zou je zo zeggen.

Het samenspel tussen overheid en inwoners is geen abstractie, maar een dagelijkse werkelijkheid. In het verwachtingspatroon tussen inwoners en overheden op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau is echter een fundamentele kloof gegroeid die van invloed is op de gezagsrelatie van de overheid in de samenleving; de beelden van teleurstelling, ongenoegen, vervreemding en desinteresse in de politiek zijn al uitputtend beschreven. Maar ook al ben je somber over de lokale politiek, dat wil niet zeggen dat je niet tegelijkertijd hoopvol kunt zijn over de vitaliteit van de lokale samenleving – juist daar ligt voor mij ook de bron voor nieuwe christendemocratische politiek in de samenleving van het komend decennium.

Het besturen van een gemeente in 2010 is een ingewikkeld samenspel met inwoners, maar is ook vooral ingegeven door ordenende kaders van andere overheden. Die kaders vormen steeds meer een werkelijkheid op

zichzelf. Op alle beleidsterreinen van de gemeentelijke overheid zijn juridische, financiële en andere afhankelijkheidsrelaties tussen overheden ontstaan die bijna een wereld op zich zelf geworden zijn. Het begrip 'lokale autonomie' heeft door de relaties met andere overheden in de afgelopen jaren een steeds beperktere betekenis gekregen. Haagse ambities over de inrichting van

*Wanneer inrichtingsvoorschriften voor Vogelaarwijken leidend zijn voor de beleidsontwikkeling op lokaal niveau, is dat een teken van vervreemding*

de samenleving werden vaak gedetailleerd voorgeschreven in regelgeving en financiële arrangementen, waardoor een gemeentebestuur anno 2010 met handen en voeten gebonden is aan andere overheden en vaak ook niet meer zelf tot keuzes kan komen die passen bij de eigenheid van de lokale gemeenschap. Er bestaat bij de rijksoverheid een neiging zich rechtstreeks te bemoeien met het woon- en leefklimaat; met wijken, met wonen en met integratie. De minister voor Wijken, Wonen en Integratie is hier maar een voorbeeld van. Voor gemeenten kan het aantrekkelijk zijn een krachtwijk te hebben in de beleidsconceptie van de rijksoverheid, maar het is dan wel een construct van een Haagse werkelijkheid. Geen burger en dus ook geen wijk in Nederland is identiek, en wanneer inrichtingsvoorschriften voor

Vogelaarwijken leidend zijn voor de beleidsontwikkeling op lokaal niveau, is door die Haagse werkelijkheid de vervreemding op lokaal niveau in wezen begonnen. Inrichtings- en sturingsambities van lokale, provinciale en nationale overheden samen geven dan het beeld waar de inwoners steeds minder warme gevoelens voor hebben. In ruil voor een aanmoedigings-subsidie van de gemeente een gedetailleerde verantwoordingsrapportage overleggen die in geen enkele verhouding staat tot het eventueel te ontvangen bedrag; het is die politiek waar ze geen tijd meer in willen steken of niet meer bij willen horen. Het is de afhankelijkheid van een overheids-systeem dat een doel op zichzelf is geworden en daarmee steeds verder af staat van de authentieke lokale samenleving.

#### DE LOKALE OVERHEID IS EEN STERKE GEMEENTE

Wat hebben inwoners echt nodig? Wat past bij de inwoners van de gemeente Ameland, en wat bij die van de gemeente Amsterdam? Dit soort vertrekvragen zou leidend moeten zijn bij de nieuwe collegeprogramma's die deze maanden voor de nieuwe bestuursperiode van gemeenten worden ontwikkeld. Juist de start van nieuwe colleges is een momentum voor herbezinning. Naar mijn overtuiging kan die bezinning juist nu niet fundamenteel genoeg zijn. Door de budgettaire crisis van de overheid kan die heroverweging nu ook niet meer vrijblijvend zijn. Naarmate de basisvragen fundamenteeler op de politieke tafel van het gemeentebestuur komen te liggen, zal de politiek meer maatschappelijke aandacht, dialoog en wervingskracht naar inwoners kunnen genereren. Als het een budgettaire discussie van de binnenwereld van het stadhuis wordt, zal de vervreemding alleen maar toenemen. Er zijn dus volop kansen.

Minder subsidies voor thuiszorg, cultuur, sport; minder investeringen in infrastructuur; een lager voorzieningenniveau, bijvoorbeeld het minder vaak ophalen van huishoudelijk afval; minder ambtenaren. Achter al deze vragen schuilt vooral een politieke opvatting over de inrichting van de lokale samenleving; die is echter nog fundamenteeler dan het op orde brengen van de gemeentelijke financiën na de heftige economische recessie van de afgelopen tijd. Wanneer we de overtuiging doordenken dat inwoners primair zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen leven en dat de overheid er slechts is voor die zaken waarvoor die inwoners echt niet zelf kunnen zorgen, ligt daar het vertrekpunt om in elke gemeente een lokale bestuursagenda op te bouwen. Het probleem op dit moment is helaas dat het lokale bestuur, c.q. de lokale autonomie zó is ingesnoerd dat die afhankelijkheidsrelaties tussen overheden de bestuursagenda van gemeenten is gaan vormen.

Het samenspel tussen overheden is in het verleden top-down gegroeid

en geordend, waarbij maatschappelijke ambities van rijk, provincies en gemeenten via regelgeving en financiële kaders zó zijn uitgewerkt en voorgeschreven dat men door de bomen van beleid en nog meer beleid het bos niet meer ziet. De lokale agenda is dan niet meer leidend, maar slechts een afgeleide van wat andere overheden in de aanbieding hebben.

Vanuit heel verschillende Haagse invalshoeken is de afgelopen tijd onderkend dat nieuwe maatschappelijke en bestuurlijke vitaliteit (slechts) kan ontstaan wanneer directer wordt aangesloten bij het woon- en leefklimaat van burgers op lokaal niveau. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid gaf in haar rapport *Vertrouwen in de buurt* het advies om bij de ontwikkeling van overheidsbeleid uit te gaan van burgers en hun organisaties in wijken.<sup>1</sup> De vng deed vanaf 2005 een duit in het zakje met de publicaties *Wil tot verschil*, *De eerste overheid* en recent *Knollen of citroenen*.<sup>2</sup> De Raad van State kwam in haar periodiek bericht over de interbestuurlijke verhoudingen op grond van haar verkenning tot de conclusie dat in de toekomst in het contact tussen overheden vooral gebouwd moet worden op de peilers van gemeenten.<sup>3</sup> Maar in al deze beschouwingen is de primaire invalshoek de inwoner, en komt de gemeentelijke structuur op de tweede plaats. De gemeente kan voor de inwoners de meest nabije overheid zijn, maar dat is nog geen enkele garantie of automatisme. De gemeentepolitiek zal ambitieus moeten zijn in de lokale agendasetting. Er liggen kansen om juist in de komende sobere tijden tot een nieuwe lokale rolkleuring, een paradigmawisseling te komen. Er moet worden verkend waarvoor de inwoners weer zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen, waarna kan worden gekeken welke complementaire rol dan voor de nieuwe overheid is weggelegd.

#### GEMEENTEN EN DECENTRALISATIE

Om tot een specifiek Amsterdamse of Amelandse agenda te komen, moet de lokale overheid wel ergens over gaan. We kunnen vaststellen dat gemeenten over de ontwikkeling van hun takenpakket in de afgelopen tien jaar niet hoeven te klagen. Belangrijke beleidsterreinen als inkomens en werkgelegenheid werden gedecentraliseerd in het kader van de Wet werk en bijstand; op het welzijnsterrein werd via de Wet maatschappelijke ondersteuning breed ingezet op gemeenten; en op het fysieke terrein wordt via de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de verantwoordelijkheid voor het brede fysieke terrein van wonen, ruimtelijke ordening en milieu bij gemeenten gelegd.

Het kernprobleem daarbij is dat gemeenten bij de inkleuring van die verantwoordelijkheid weer geketend zijn aan randvoorwaarden: gedetail-

leerde voorschriften, financiële condities, verticaal toezicht en vaak zeer omvangrijke rapportageverplichtingen die door andere overheden worden opgelegd. Het werkelijk vertrouwen in lokaal bestuur is nog volstrekt onvoldoende ontwikkeld. Met twee verschillende actuele voorbeelden van de zojuist genoemde wetten wil ik illustreren dat de rijksoverheid de kunst van het loslaten nog niet beheerst.

De Wabo is door de integratie van 25 vergunningenstelsels in de fysieke omgeving – met daarbij de decentralisatie van de meeste milieubevoegdheden van de provincie naar gemeenten – een zeer grote operatie. Wanneer dan is afgesproken dat voor zeer specialistische milieuvraagstukken

*Geef gemeenten geen halve  
verantwoordelijkheden, maar  
lucht en ruimte*

(bijvoorbeeld op het terrein van fijn stof of geluid) overal tussen gemeenten bovenlokale samenwerkingsverbanden worden gevormd, is het principieel de vraag waarom de takenpakketten die tussen gemeenten zelf worden afgesproken

ook weer door de rijksoverheid moeten worden vastgelegd in gedetailleerde uitwerkingsregelgeving.

Ook op het terrein van werk en inkomen zie ik overal samenwerking ontstaan tussen gemeenten en het UWV WERKbedrijf. Natuurlijk is de kwaliteit van dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers daarbij buitengewoon wezenlijk. Maar ook hier is de principiële vraag of het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de kwaliteit van dienstverlening moet voorschrijven via regelgeving in een algemene maatregel van bestuur. Geef gemeenten geen halve verantwoordelijkheden, maar lucht en ruimte – geef Breda de mogelijkheid om de zaken anders te regelen dan Apeldoorn. Dit legt de verantwoordelijkheid scherper bij de gemeenten; halve verantwoordelijkheid is ingewikkeld voor een gemeente, en leidt tot diffuse situaties. Er gaat dan veel energie verloren aan verkeer tussen overheden, en het verhindert gemeenten tegelijkertijd om in hun lokale omgeving kleur te geven aan het gedecentraliseerde rijksbeleid.

#### LOKALE KLEUR IS EEN LOKALE AFWEGING

Er is afgelopen jaren breed onderkend dat juist op gemeentelijk niveau kleur en kracht gegeven kan worden aan het leefklimaat van mensen. Vanuit die optiek kan in een gemeente waar bijvoorbeeld bevolkingskrimp een actueel thema is, steviger worden gestuurd dan wanneer we vanuit de nationale optiek alle gemeenten uniform beschouwen. Dit vergt van de nationale overheid een andere opstelling: gemeenten moeten op lokaal

niveau veel sterker tot lokale afwegingen kunnen komen. In de context van de afwegingen die binnenkort in de twintig werkgroepen van het kabinet worden gemaakt, is het goed een fundamentele beleidsversobering tussen overheden stevig op de politieke agenda te zetten, en ook in de nieuwe verkiezingsprogramma's van de politieke partijen moet deze worden opgenomen.

Als we de lokale afweging willen stimuleren, is het dus de vraag waarom de rijksoverheid nog zoiets ambieert als het Vogelaar- of prachtwijkenbeleid. Eerst roomt de minister van WWI middelen af, om vervolgens met zijn dure ambtenaren programma's te bedenken wijk waarvan men te weinig weet, waarbij dan ook andere corporaties moesten meebetalen? Is het niet effectiever als een (bijvoorbeeld) Amsterdamse woningbouwcorporatie in direct overleg met het lokale gemeentebestuur prestatieafspraken maakt?

Het omsluizen van geldstromen is bovendien een arbeidsintensieve werkwijze van de rijksoverheid. Mede tegen die achtergrond is het een reële benadering van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA om in haar rapport *Op weg naar houdbare overheidsfinanciën* te pleiten voor een structurele bezuiniging van 12 miljard euro door minder overheidsbureaucratie. Het gaat dan wat mij betreft om een fundamentele beleidsversobering bij de rijksoverheid, een daaraan gerelateerde impuls van versobering en bundeling van wetgeving, en een bijbehorend fundamenteel afgeslankt rijksambtenarenapparaat.

#### BELEIDSVERSOBERING RIJKSOVERHEID KANS VOOR GEMEENTEN

Ten principale is er een breed gedragen overtuiging dat op lokaal niveau bestuurlijke nabijheid in het woon- en leefklimaat van inwoners het best tot zijn recht kan komen. Langs die weg kan een agenda worden ingekleurd die specifiek voor Amsterdam of Ameland is. De afgelopen jaren is er nog te weinig vooruitgang geboekt om op lokaal niveau echt in te spelen op lokale kwesties – overheden zijn in hun beleidsontwikkeling aan elkaar geketend. Het politieke debat is daarmee verworden tot een naar binnen gerichte overheidsexercitie over de geketende beleidsontwikkeling tussen overheden. Daar zijn inwoners niet mee bezig; ze haken dan ook onmiddellijk af. Door de economische crisis moet er in de komende bestuursperiode fors worden bezuinigd op alle overheidsuitgaven. Dit biedt volgens mij een kans om fundamenteel op lokaal niveau te agenderen waar de inwoners zelf voor verantwoordelijk zijn, en waar dan vervolgens de nieuwe complementaire overheidsrol komt te liggen. Gemeentepolitiek krijgt meer kleur en kracht als nieuwe gemeenteraden daar een nieuwe agenda voor de toe-

komst voor weten te formuleren. Langs die kant kan ook afhankelijk van de lokale omstandigheden een nieuwe gemeentelijke agenda inhoud krijgen; een inhoud die in Amsterdam anders zal zijn dan op Ameland. Bij die grote opgave hoort een beleidsversobering van de rijksoverheid en rijksregeling; de budgettaire opgave maakt dit dispuut minder vrijblijvend. Het gemeentebestuur zal er alleen maar interessanter door worden.

#### *Noten*

- 
- |  |   |
|--|---|
| <p>1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, <i>Vertrouwen in de buurt</i>. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005.</p> <p>2 VNG-Commissie Toekomst Lokaal Bestuur, <i>Wil tot verschil. Gemeenten in 2015</i>. Den Haag: VNG, 2006; VNG-Commissie</p> | <p>Gemeentewet en Grondwet, <i>De eerste overheid</i>. Den Haag: VNG 2007; VNG-Commissie Talent!, <i>Knollen of citroenen</i>. Den Haag: VNG, 2010.</p> <p>3 Raad van State, <i>Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen</i>. Den Haag: Raad van State, 2009.</p> |
|--|---|