

Boudewijn Steur en Aart van Dam

Binnenlands bestuur

een blik vooruit naar de uitdagingen
van gemeenten in 2025

Commissie Binnenlands Bestuur: grotere gemeenten en meer invloed voor burgers

Door een onzer redacteuren

DEN HAAG – Vandaag presenteerde de commissie Binnenlands Bestuur haar belangrijkste bevindingen aan het kabinet. De minister van Binnenlandse Zaken en Leefbaarheid nam het rapport onder dankzegging in ontvangst. De commissie was twee jaar geleden – door het vorige kabinet – in het leven geroepen om voorstellen te doen voor een effectiever en efficiënter binnenlands bestuur. De commissie benadrukt het belang van een landelijke herindeling, die verplicht doorgevoerd moet worden. Het minimaal aantal inwoners van gemeenten zou op 200.000 moeten liggen.

Alleen hierdoor kan de effectiviteit en efficiëntie van gemeenten vergroot worden en is de verdere decentralisatie van veiligheid en ruimtelijke orde mogelijk. De commissie stelt verder, dat een effectieve en efficiënte dienstverlening bijdraagt aan een groter vertrouwen van burgers. Gemeenten moeten meer gebruik maken van de digitale communities waar bijna alle burgers op aangesloten zijn. Ten slotte adviseert de commissie de kennisdemocratie verder door te voeren: gemeenten zouden verplicht evidence based beleidsvoorstellen voor moeten leggen ter besluitvorming aan de gemeenteraad.

1. Inleiding

Voor sommige lezers zal het bovenstaande fictieve krantenbericht een utopie schijnen, voor andere lezers wellicht een dystopia. Voor de cynici onder ons is het een bevestiging dat er niets nieuws is onder de zon. De utopisten zijn er gerust op dat er in de nabije toekomst veel meer mogelijk wordt door de mogelijkheden van technologisering, zowel op het gebied van de beleidsvoorbereiding als bij de beleidsuitvoering. De dystopisten brengen daarentegen naar voren, dat de voortgaande technologisering zal leiden tot de uitsluiting van groepen in de samenleving. De cynici halen hun schouders op.

Het fictieve nieuwsbericht schetst een mogelijke toekomst voor het openbaar bestuur. Een toekomst waaraan allerlei vragen gekoppeld zijn. Vragen waarover nu al nagedacht moet worden, wil de toekomst met vertrouwen tegemoet worden getreden.

In dit hoofdstuk verkennen we die toekomst op een aantal punten. Daarvoor behandelen we enkele ontwikkelingen die in de komende tien à vijftien jaar relevant zijn voor het binnenlands bestuur. We beginnen (paragraaf 2) met een aantal ontwikkelingen die deels autonoom en deels heteronoom van aard zijn. Vervolgens (paragraaf 3) gaan wij in op drie deelterreinen van het binnenlands bestuur, waarop de geïdentificeerde ontwikkelingen invloed zullen hebben. We kiezen daarbij voor een toespitsing op het bestuursniveau dat het dichtst bij de burger staat, het lokaal bestuur. Want om burgers draait het uiteindelijk. Deze deelterreinen betreffen de bestuurlijke inrichting van Nederland, de gemeentelijke organisatie en het functioneren van de lokale democratie. We besluiten (paragraaf 4) met beknopt genoteerde aandachtspunten die van wezenlijk belang zijn voor het welslagen van het ingezette beleid.

2. Toekomstbeeld 2025

Wij onderscheiden twee typen ontwikkelingen, autonome en heteronome. Op autonome ontwikkelingen heeft de overheid niet of nauwelijks invloed. Bij heteronome ontwikkelingen, in dit geval op het bestuurlijke veld, gaat het om ontwikkelingen waar de overheid juist wel een grote invloed op heeft c.q. die zij zelf(s) stuurt.

2.1. Autonome ontwikkelingen

Voor dit hoofdstuk wijzen wij uiteraard op ontwikkelingen die doorwerken op het functioneren van het openbaar bestuur.¹ *Internationaal* spelen vier ontwikkelingen een belangrijke rol.

In de eerste plaats domineren de aanpak en de gevolgen van de economische crisis ook de komende jaren de politieke agenda (*aftershocks*). De economische crisis heeft ertoe geleid, dat in de meeste Westerse landen het op orde krijgen van de overheidsfinanciën een belangrijk vraagstuk is. In deze landen heeft de overheid structureel minder geld tot haar beschikking. Dat heeft tot gevolg dat niet alleen gekeken moet worden welke taken overheden nog hebben, maar tevens hoe zij deze taken kunnen uitvoeren.

Een tweede belangrijke ontwikkeling is de verschuiving in de geopolitieke macht. De afgelopen decennia is duidelijk geworden, dat wereldwijd de traditionele sterke machten geconfronteerd worden met nieuwe opkomende economieën, zoals de BRICS-landen.² Deze nieuwe economieën willen de komende vijftien jaar hun economische macht gerepresenteerd zien door politieke macht in internationale organisaties zoals de Wereldbank, het IMF, de Verenigde Naties et cetera. De relatieve machtspositie van Europa in de wereld neemt daardoor af.

Ten derde is er de toenemende verwevenheid van systemen in de wereld. Daardoor kunnen gebeurtenissen aan de ene kant van de wereld (grote) gevolgen hebben voor andere delen van de wereld. De Nederlandse overheid raakt aldus geconfronteerd met internationale gebeurtenissen, die hun doorwerking kunnen krijgen op nationaal en regionaal niveau.

Als vierde en laatste autonome ontwikkeling noemen we de veranderende onderlinge verhoudingen in Europa. Het is niet ondenkbaar dat de solidariteit tussen de lidstaten afneemt door financiële druk, of dat sommige lidstaten zich sterker oriënteren op opkomende economieën dan op de andere lidstaten. De verhoudingen tussen het centrum van Europa en de periferie raken extra gespannen.

Met *nationaal* bereik speelt de verstedelijking een dominante rol. Steeds meer mensen vestigen zich in de Nederlandse steden. Dat geldt niet alleen voor immigranten, maar ook voor mensen die verhuizen van het platteland naar de steden of stedelijke regio's. Deze verplaatsing houdt verband met het feit dat de economische activiteiten zich in de toekomst ook goeddeels blijven afspelen in de steden.³ Dat houdt in dat de (groot)stedelijke problematiek in principe blijft bestaan, zoals de problemen in de wijken. Verder leidt dat – dus niet alleen binnen Europa, maar ook binnen Nederland – tot groeiende spanning tussen het centrum en de periferie. Deze spanning is nu vooral herkenbaar als bevolkingsgroei versus bevolkingsdaling, maar gaat zich ook op andere terreinen afspelen.

Op economisch terrein groeit de kennisoriëntatie. Van werknemers zijn daarom andere eigenschappen gevraagd. De nadruk ligt steeds sterker op cognitieve en sociale vaardigheden. Dat geldt ook voor het werk bij de overheid. Overheden zijn inderdaad op zoek naar goed gekwalificeerd personeel met vaardigheden die passen bij een kennisintensieve samenleving. De overheid wordt echter gelijktijdig geconfronteerd met minder publieke middelen om goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen nemen en in dienst te houden.

¹ *Rijksbrede Kennisagenda. Fase I: trends en ontwikkelingen*, Strategiebeeraad Rijksbreed, 2010. Zie ook Sturen met minder. Verbindend bestuur in krimpende domeinen, in: *Bestuurskunde*, M. van der Steen, B. Steur en K. van Boetzelaer, jrg. 20, 2011, nr.1, pp. 2-15.

² Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.

³ *The Netherlands of 2040*, CPB, 2010.

Een andere belangrijke ontwikkeling op nationale schaal is het toenemende beroep dat op de overheid wordt gedaan. Dat heeft enerzijds te maken met een toenemende vraag naar zorg, die mede door de vergrijzing in de samenleving leidt tot een groot beslag op de publieke middelen. En anderzijds met risicoaversie, waardoor burgers de overheid aansprakelijk stellen voor ongeluk, leed en ongemak.

Deze risicoaversie wordt versterkt door de medialisering in de samenleving, die de overheid confronteert met een uitvergroting van haar tekortkomingen en fouten. Daartegenover staat dat via diezelfde medialisering mensen bereid en in de gelegenheid zijn om een bijdrage te leveren aan het publiek domein. De technologische mogelijkheden van vooral digitale netwerken maken burgerparticipatie immers eenvoudiger mogelijk.

De vraag is dan echter wel wie er meedoen. Wie participeren in het publieke domein? Daarmee komen we bij autonome ontwikkelingen met een *sociaal-cultureel* karakter. Deze zijn niet eenvoudig internationaal, nationaal of misschien zelfs regionaal te kwalificeren. Drie relevante sociaal-culturele ontwikkelingen noemen wij hier.

In de eerste plaats betreft dat de verdere individualisering van de samenleving. Het verhaal is bekend. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw wisten mensen zich vrij te maken uit de sociale en culturele ketenen. In de daaropvolgende jaren en decennia leidde dat tot een fragmentatie in het publieke domein. Burgers zetten zich steeds minder in georganiseerd en institutioneel verband in binnen het publieke domein. Dat wil – en dat willen wij benadrukken – niet zeggen dat burgers minder bereid zijn om mee te doen, maar wél dat deze inzet andere, minder geïnstitutionaliseerde vormen aanneemt.

Door deze lossere institutionele verbanden neemt – en dat is de tweede ontwikkeling onder sociaal-culturele noemer – de ervaring van cohesie in de samenleving af. Burgers hebben het gevoel van elkaar te vervreemden. Daardoor komt in het publiek discours een nadruk te liggen op de wijze waarop wij met elkaar om dienen te gaan. Bovendien wordt de vraag relevanter wie 'wij' zijn. Steeds meer worden in de samenleving nieuwe scheidslijnen zichtbaar.

In het verleden hadden maatschappelijke verschillen vooral een sociaal-economische basis. Die tegenstellingen bestaan weliswaar nog steeds, zij het dat sociale afkomst daarbij een minder grote rol speelt dan vroeger. Maar als derde sociaal-culturele, autonome ontwikkeling vormt het opleidingsniveau een belangrijke nieuwe scheidslijn. Die ontwikkeling is op meerdere terreinen van de samenleving zichtbaar. Zo participeren hoger opgeleiden vaker in democratische instituten; zij nemen vaker bestuurs- of vertegenwoordigende functies in. Ook manifesteert het onderscheid hoger-lager opgeleid in de ontwikkeling naar een kennisgeoriënteerde economie, waarin hoger opgeleiden voorrang kunnen nemen.

2.2. Heteronome ontwikkelingen: openbaar bestuur na 2011

Heteronome ontwikkelingen worden – in tegenstelling tot autonome ontwikkelingen – ingeleid door politieke en bestuurlijke keuzen. Om iets over deze ontwikkelingen te zeggen, kijken wij in 2011 naar de (bestuurlijke) plannen van het kabinet en leggen verband met wat wij als toekomstbeeld voor 2025 schetsten.

Het kabinet-Rutte heeft in het regeerakkoord ingezet op een ambitieuze decentralisatieagenda. Ambitueus in de zin dat een aantal omvangrijke overheidstaken op het fysieke en op het sociale vlak wordt overgeheveld naar provincies en gemeenten (en waterschappen). Deze forse verschuiving heeft navenante implicaties voor de betrokken overheden, in termen van geld en taakverzwaring. Ambitueus ook in de zin van de inhoudelijke redenering achter deze beweging. Natuurlijk, de noodzaak van kostenbesparing op rijksniveau is dwingend, zoals hiervoor al duidelijk werd. Maar het gaat om meer.

Het kabinet kiest voor een fundamenteel andere benadering dan tot nu toe. Vanaf nu wordt veel explicieter ingezet op ruimte voor 'de samenleving' om zelf problemen aan te pakken. De eigen kracht en verantwoordelijkheid van mensen staat voorop. Ons land kan heel goed toe met minder overheid, minder regels en minder bestuur, zo is de gedachte.

In deze politieke/ideologische context kiest het kabinet er niet voor om gemeenten op een verplichtende manier samen te laten gaan; het beleid van gemeentelijke herindeling staat op een laag pitje. De veronderstelling is daarentegen dat de taakverzwaring een belangrijke prikkel vormt voor intergemeentelijke samenwerking. Gemeenten kunnen in veel gevallen ook niet anders; de uitvoering van taken op het gemeentelijk niveau stelt immers eisen aan onder meer deskundigheid en bestuurskracht.

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de bestuurlijke inrichting van Nederland. In het algemeen gaat het om het genereren van grotere besluitvaardigheid en bestuurlijke dynamiek. Welke taakverdeling is allereerst doeltreffend en vervolgens ook doelmatig? We nemen het voorbeeld van de Randstad. In een complexe situatie van economische potentie, drukte op de vierkante meter en intensieve mobiliteit ervaren we daar een diffuse spreiding van verantwoordelijkheden. Urgente opgaven zoals de realisatie van een concurrerend vestigingsklimaat worden daardoor onvoldoende opgepakt. Om te voorkomen dat, zoals in het verleden, blauwdrukdenken de benodigde bestuurlijke vitaliteit belemmert, kiest het kabinet expliciet *niet* voor een allesomvattend bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de gehele Randstad, maar voor een aanpak die aansluit bij bestaand bestuurlijk initiatief in de zogenaamde Noord- en Zuidvleugel. Een aanpak ook, die zich richt op het naar de mening van het kabinet meest urgente knelpunt voor verdere economische ontwikkeling van dit moment, de bereikbaarheid, c.q. het mobiliteitsvraagstuk.

Ten slotte, in dit bestek: de compacte overheid. Geheel in lijn met minder overheid en een betere taakverdeling in het openbaar bestuur, werkt het kabinet aan een efficiënter bedrijfsvoering van de rijksdienst, aan een betaalbare overheidsorganisatie door handhaving van de o-lijn voor de ambtenarsalarissen en voor het aanpassen van de ambtelijke rechtspositie. Het moet en kan volgens dit kabinet goedkoper, slimmer en flexibeler. Deze lijn geldt ook voor de komende vijftien jaar. Er zijn geen aanwijzingen, dat er een politieke inzet komt op een grotere overheid.

Rode draad is dat het kabinet op deze wijze, via de weg van de geleidelijkheid, de grondslag wil leggen voor een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid die slagvaardig kan opereren. Het bestuur zal met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders moeten gaan functioneren. De samenleving, de burgers, zullen meer in staat moeten worden gesteld zelf hun verantwoordelijkheid te nemen en zaken op te pakken. Vanuit dit perspectief wordt de toekomst tegemoet getreden.

3. Toespitsing: het lokale niveau

Bij de uitvoering van publieke taken is de gemeente de eerste overheid en blijft dat in de toekomst. Het loont daarom te kijken naar de toekomstige context waarbinnen dat lokale bestuur zijn werk doet. Waarop moet vooral goed gelet worden? We doen dat – goeddeels ingegeven door de hierboven geformuleerde vooruitblik – eveneens schetsmatig met enkele observaties, met een aantal paradoxen en in zekere mate vragenderwijs. We richten ons daarbij op drie aspecten. Dat zijn hier achtereenvolgens de bestuurlijke inrichting/het lokale profiel, de gemeentelijke organisatie en de lokale democratie.

3.1. Bestuurlijke inrichting/profiel

De komende vijftien jaar krijgt de verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van het Rijk naar de gemeente en van de provincie naar de gemeente zijn beslag. Intussen is de financiële ruimte van de decentrale overheden gering. Dat komt door de algemene schaarste aan publieke middelen voor overheden als gevolg van de economische crisis. Alle overheidslagen zetten daarom de komende jaren vooral in op het gezond(er) maken van de overheidsfinanciën.

Ook bij gemeenten staan de bezuinigingsoperaties – naast de nieuwe taken – in het komende decennium centraal. Bovendien worden gemeenten specifiek geraakt door tegenvallende opbrengsten uit grondexploitaties. Alles bijelkaar is de ruimte voor aanvullend of nieuw beleid zeer gering.⁴ Gemeenten hebben door de decentralisatie in toenemende mate te maken met vraagstukken rondom de bestuurskracht, ofwel de vraag of gemeenten in staat zijn hun (opgedragen en eigen) taken naar behoren uit te voeren. Daarom geldt voor en in het komende decennium ook de inrichtingsvraag of de gemeentelijke bestuurskracht vergroot moet worden door schaalvergroting, c.q. gemeentelijke herindelingen, of door grotere samenwerking tussen gemeenten.

De discussie over gemeentelijke herindelingen of meer intergemeentelijke samenwerking verandert door de genoemde ontwikkelingen van karakter. Allereerst een enkele kanttekening bij de gemeentelijke herindelingen. De discussies daarover zijn al sinds 1851 (de invoering van de Gemeentewet) gaande en hebben ook geleid tot een reductie van het aantal gemeenten van 1209 naar 418 gemeenten per 1 januari 2011. De politieke wens naar verdere reductie houdt mede in het licht van de decentralisatie aan, waarbij steeds meer sprake is, zo verwachten wij, van een verplichtend karakter. Dit was al terug te zien in de partijprogramma's voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in 2010; steeds minder politieke partijen zijn voorstander van handhaving van het initiatief van onderop. De vraag staat nog open of er in de komende vijftien jaar gekozen wordt voor een landelijk herindelingsprogramma, zoals dat in 1977 in België of 2007 in Denemarken heeft plaatsgevonden.

Schaalvergroting van gemeenten – al dan niet vrijwillig – leidt tot grotere afstand tussen politiek en burger. Het is dan ook de vraag in welke mate burgers zich zullen identificeren met de overheidslaag, die het dichtst bij hen staat. Als opkomstcijfers voor verkiezingen een redelijke graadmeter zijn voor de betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur, dan hebben kleinere gemeenten blijkbaar een voordeel. Zij kennen doorgaans een hogere opkomst dan de grote gemeenten.

Een tweede kanttekening plaatsen wij bij meer intergemeentelijke samenwerking. Waar geen gemeentelijke herindeling plaatsvindt, is onze verwachting dat gemeenten (nood)gedwongen samenwerken om hun taken uit te kunnen voeren (en dat gebeurt natuurlijk al). Hun samenwerking kan meerdere vormen aannemen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een kleine gemeente uitvoering uitbestedt aan een grote gemeente, zoals de gemeente Ten Boer doet aan de gemeente Groningen. Tevens is het denkbaar dat er vanuit de rijksoverheid meer initiatieven tot taakdifferentiatie komen, zodat kleine gemeenten verplichte winkelnering hebben bij een centrumgemeente. Gemeentelijke herindeling en intergemeentelijke samenwerking zijn echter niet de enige instrumenten om tot bestuurskrachtvergroting te komen. Voorts valt te denken aan (kennis)innovatie en ict-toepassingen, maar daarbij geldt altijd dat deze instrumenten geld kosten. Deze alternatieve instrumenten hebben volgens ons alleen kans van slagen als het huidige discours een andere inhoud gaat krijgen, omdat veel van deze instrumenten nog de connotatie hebben van *nice to have* in plaats van *need to have*.

⁴ Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, VNG en Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2010.

3.2. Gemeentelijke organisatie

Door een aantal ontwikkelingen staat de gemeentelijke organisatie ook in de komende vijftien jaar voor nieuwe opgaven. Daarvoor gaan wij in op de kwaliteit van dienstverlening en uitvoering, het personeelsbeleid en de informatie- en kennisbehoefte van gemeenten.

Kwaliteit van de dienstverlening en uitvoering

In de komende vijftien jaar wordt de burger kritischer als consument of klant van overheidsdiensten. De verwachtingen van burgers zijn hoger, omdat in andere sectoren het dienstverleningsniveau ook is toegenomen. Dat heeft vooral te maken met de mogelijkheden van ict, die maatwerk voor consumenten mogelijk maakt. De overheidsdienstverlening wordt beoordeeld in die context, terwijl deze dienstverlening juist zoveel mogelijk uniform blijft. Deze uniformiteit komt voort uit het rechtsgelijkheidsbeginsel, dat de komende jaren als tegenwerkende kracht aan belang zal winnen door de verdere medialisering. In de media worden namelijk uitzonderingsgevallen en maatwerk belicht als ‘rechten’ die eigenlijk aan iedereen toekomen.

De medialisering heeft ook grote invloed op de kwaliteitsverwachtingen van burgers. Steeds vaker zijn vergelijkingen tussen dienstverleningsniveaus in verschillende gemeenten aan de orde, omdat steeds meer data over dienstverlening en beleidsuitvoering openbaar zijn.

De medialisering voedt tevens de afrekencultuur. Niet alleen burgers zullen niet (willen) accepteren dat er verschillen bestaan in dienstverlenings- en uitvoeringsniveau, maar politici evenmin. Zij stellen hogere eisen, terwijl de financiële middelen ontbreken om eraan te voldoen. Maar misschien maken sociale media en ict-toepassingen het wel mogelijk om het kwaliteitsniveau mee te laten stijgen met de hogere verwachtingen en de wens tot maatwerk.

Personeelsbeleid van decentrale overheden

Voor het personeelsbeleid van gemeenten spelen drie belangrijke ontwikkelingen. De eerste betreft de ontwikkeling naar een kennisgeoriënteerde samenleving. Dat betekent, zoals in de tweede paragraaf als een autonome ontwikkeling al aan de orde kwam, dat in de toekomst van werknemers andere vaardigheden worden gevraagd. De nadruk ligt meer op cognitieve en sociale vaardigheden in plaats van procedurele vaardigheden. Ook voor het werk bij de overheid zal dat gelden. Overheden zoeken goed gekwalificeerd personeel met deze vaardigheden.

Een tweede ontwikkeling ligt in het verlengde hiervan, namelijk de afnemende financiële middelen van gemeenten voor een goed gekwalificeerd personeelbestand. Gemeentelijke overheden concurreren op een arbeidsmarkt waar kenniswerkers gewild zijn. Naast de schaarste van publieke middelen blijft de politieke wens van een kleinere overheid dominant, waardoor gemeenten zich meer richten op uitstroom dan op instroom.⁵

De laatste ontwikkeling betreft de toenemende verstedelijking, die tot uitdrukking komt in grotere regionale arbeidsmarktverschillen. De meeste gekwalificeerde personen willen in grote steden in het westen des lands werkzaam zijn, terwijl een aantal grote inhoudelijke uitdagingen zich juist in het noorden, zuiden en oosten van Nederland zijn. Een voorbeeld van een dergelijke uitdaging vormt de bevolkingskrimp in de grensgebieden van Nederland. Dit brengt nieuwe kwesties met zich mee, die alleen met goed gekwalificeerd personeel tot een goed einde kunnen worden gebracht.⁶

⁵ *Bezuinigingen en crisisbeheersing: financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, COELO, 2010.

⁶ *De grote uittocht. Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010.

Informatie- en kennisbehoefte

In de komende vijftien jaar neemt de informatie- en kennisbehoefte van gemeenten toe door decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. Informatie en kennis over de wijze waarop het beleid maatschappelijke effecten bereikt zijn onmisbaar voor gemeenten. Daarnaast zijn deze informatie en kennis nodig om financiële missers te vermijden, zoals goed inzicht in en verwachtingen rondom de lokale grondexploitatie, en om de verwachtingen van burgers te kennen.

De ontwikkeling van de kennisbehoefte van de overheid valt uiteen in ruwweg drie tijdperken. In de eerste fase bestond deze behoefte eigenlijk alleen bij het Rijk, zowel voor de beleidsvorming als voor de beleidsuitvoering. Naarmate het takenpakket van de gemeenten groter werd, ontstond bij gemeenten tevens de behoefte aan eigen kennis. In deze kennisbehoefte werd tijdens die tweede fase op twee wijzen voorzien. In de eerste plaats door eigen opdrachtverlening aan onderzoeksbureaus (die de afgelopen decennia een enorme groei hebben vertoont) of – na de invoering van de dualisering – door onderzoeken die door de lokale rekenkamers tot stand kwamen. En in de tweede plaats door landelijk onderzoek, veelal uitgevoerd door planbureaus als CPB, SCP en PBL. In de derde fase publiceren de landelijke planbureaus steeds vaker hun ruwe data in plaats van een kant en klaar rapport; met zulke data kunnen de gemeenten verder zelf aan de slag.⁷ De *open data*-beweging zal daar ook een belangrijke, stimulerende werking op hebben. Daarnaast neemt de druk toe van decentrale overheden op directe toegang tot het stellen van onderzoeksvragen bij de planbureaus en wellicht zelfs de adviesraden, zoals de ROB, de RMO en de WRR. Tot nu toe is dit prerogatief voorbehouden aan de regering en aan het parlement. Door autonome ontwikkelingen zoals de technologisering en medialisering en door heteronome ontwikkelingen, namelijk de wens tot *open government*, hebben decentrale overheden in de komende vijftien jaar in steeds grotere mate toegang tot kennisbronnen.

3.3. Lokale democratie

De taakverschuiving naar het lokale niveau richt de blik ook op de lokale democratie. Immers, het lokaal bestuur met verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een aantal stevige publieke taken moet zich verzekerd weten van democratische legitimiteit en een goed werkend democratisch bestel. En zeker ook omdat de verwachting is dat het aantal mensen dat zich lokaal oriënteert, groter wordt. Noties daarover kunnen alleen geschetst worden vanuit de maatschappelijke context waarin het lokaal bestuur opereert en waarin de lokale democratie geworteld is.

Toenemende pluriformiteit

De volatiliteit van mensen neemt toe, mensen worden steeds minder gerepresenteerd via geïnstitutionaliseerde groepen. Dat gebeurt juist steeds meer via wisselende groepen, via *single-issue* bewegingen en door zichzelf. Nieuwe maatschappelijke scheidslijnen (opleiding, cultuur, wereldbeeld) en fragmentatie (waardeoriëntaties) zijn termen die onze toekomst typeren. Drie observaties bij deze toenemende maatschappelijke pluriformiteit.

Meer pluriformiteit, ten eerste, leidt zeker tot meer dynamiek in de politieke arena (in stemgedrag, bijvoorbeeld, maar ook in bredere zin). Maar roept ook vragen van stuurbaarheid en regeerbaarheid op. Wie spreek je aan en hoe, waar laat een gefragmenteerde samenleving zich nog door het bestuur op aanspreken? En van politiek en bestuur verwacht iedereen zo het zijne. Een moeilijke kwestie voor

⁷ Ontwikkelingen in de kennisbehoefte van overheden, B.F. Steur, nog niet gepubliceerd.

de gezagspositie van het bestuur. Juist omdat de lokale democratie zo dichtbij mensen staat, speelt dat misschien wel het sterkst op dat niveau.

Ten tweede, een voorwaarde voor burgerschap is dat mensen zich deel voelen uitmaken van de samenleving, zich daarmee kunnen identificeren, voelen erbij te horen. Deze premisse is a priori ook een voorwaarde voor een vitale lokale democratie. Zeker waar het bestuur een stevig beroep doet op de daadwerkelijke inzet van zijn burgers: zelfbeheer in dorpen en wijken, burgerparticipatie.

Mankeert er iets aan die identificatie dan is er, als onze derde waarneming, reden voor zorg. Een belangrijk inzicht in dit verband is dat burgers beduidend meer politieke invloed hebben naarmate ze hoger opgeleid zijn. Deze zogenaamde diplomademocratie is een gemankeerde vorm van democratie omdat grote groepen uitgesloten raken van zinvolle politieke participatie.⁸ Doordat deze groepen niet meer meedoen in het bestuur en doordat hun toegang tot politieke agendering afneemt, raakt de samenleving deels losgekoppeld van het democratisch bestuur. Het impliceert ook dat, als je lokaal inzet op zelfbeheer, burgerparticipatie en op wat dies meer zij, je je wel moet afvragen wiens betrokkenheid je organiseert, wiens stem je hoort.

Maatschappelijke cohesie

De sociale cohesie neemt af. Uit onderzoek van het SCP blijkt dat het gevoel van 'met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht' sterker wordt. Mensen zijn tevreden over zichzelf, met hun eigen leven, maar niet met de samenleving, die is niet van hen.⁹ Er ontstaat een onvermogen om kritisch te zijn op het eigen gedrag, terwijl de kritiek op het gedrag van anderen eenvoudiger ligt. Misschien belangrijker nog, het manifeste gevoel van ontheemding in een globaliserende wereld.

Wat doe je met een samenleving waarin grofweg de helft van de bevolking de toekomst met optimisme omarmt en de andere helft het gevoel heeft aan het verkeerde eind van de geschiedenis te zijn terecht gekomen?¹⁰

De onzekerheid die hiermee gepaard gaat, heeft onder meer tot gevolg dat mensen dan zelf zoeken naar onderdak, mensen 'knutselen hun eigen coherentie in elkaar' en de resultaten van die improvisatie zijn heel verschillend.¹¹ In deze groeiende maatschappelijke complexiteit moeten en zullen nieuwe vormen van ordening gezocht worden. Houvast en identiteit zullen in steeds sterkere mate worden gevraagd. Het bestuur, de politiek – zeker ook lokaal – vinden hier een belangrijke opdracht, in ieder geval in termen van leiderschap, stijl en inhoudelijke binding.

Zichtbaar bestuur, herkenbaar bestuur

De accentuering van zelfbeheer, in wijken en dorpen, van taakoverdracht naar samenwerking in het publieke domein met private partijen en maatschappelijke organisaties vormen de invulling van het beginsel van de eigen kracht en verantwoordelijkheid die aan samenleving en burgers is toebedacht.

Wat opvalt is de wat paradoxale situatie, dat daar waar de politiek mikt op eigen kracht en zelfbeheer er tegelijkertijd wordt ingezet op *sharing* en intergemeentelijke samenwerking op uitvoeringstaken om

⁸ *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, M. Bovens en A. Wille, 2011.

⁹ *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, SCP, 2011.

¹⁰ Dat aanhoudend slechte humeur van ons, in: *Volkskrant*, René Cuperus, 18 april 2011.

¹¹ *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Hans Boutellier, 2010.

efficiënter te gaan werken. De burger is daarbij dan geheel anders in beeld. Kennelijk treden we het lokaal bestuur tegemoet met verschillende redeneringen, zo je wilt sturingsfilosofieën. Het is belangrijk om te voorkomen dat sturingsfilosofieën elkaar tegenspreken en onbedoeld tegengestelde effecten oproepen. Trekken we dit eens door naar hoe burgers worden benaderd door overheden, dan zien we verschillende dingen. Soms moet je vooral iets zelf doen, soms ook wordt het je uit handen genomen, in het ene geval komt het op jezelf aan, in het andere moet je toch vooral op de overheid vertrouwen, vaak ben je klant, maar als dat dan calculerend wordt ...!? Kortom, het kan nogal eens botsen.

Een punt van aandacht is verder de vraag wat de keuze voor uitbesteding, *sharing* e.d. op de langere termijn doet met de zichtbaarheid en herkenbaarheid van het lokaal bestuur, de lokale democratie. Onderzoek wijst uit dat er weliswaar tevredenheid is over beheer en dienstverlening op lokaal niveau, maar ontevredenheid over de lokale politiek (lees: bestuur en raad). En in de literatuur komt terug dat uitbesteding, intergemeentelijke samenwerking e.d. weliswaar bijdragen aan een goede en efficiënte dienstverlening, maar tegelijkertijd een nadelig effect hebben op de herkenbaarheid van het politieke bestuur en uiteindelijk de politieke legitimiteit kunnen schaden. Een inzicht dat de komende jaren expliciet in het vizier gehouden moet worden. Deze herkenbaarheid van politiek en bestuur is overigens ook op een andere manier een punt van zorg. De representativiteit van vertegenwoordigers en bestuurders in een vergrijzende samenleving, met een 'grote uittocht' uit de publieke sector. Dat doet iets met het type politicus/bestuurder: ouder, blank, man. Een dergelijk eenzijdig beeld doet geen recht aan de bevolkingssamenstelling.

Kennisdemocratie

De praktische werking van het openbaar bestuur, zeker ook het lokaal bestuur, krijgt in toenemende mate te maken met democratisering van kennis. Het gebruik van nieuwe media zorgt voor snelle circulatie, maar in principe ook voor gelijke toegang tot kennis. Een gezagspositie opbouwen op basis van een informatievoorsprong of van een monopolie op (de ordening van) informatie behoort steeds meer tot het verleden. Bestuurders en volksvertegenwoordigers komen in dat opzicht meer op gelijke voet te staan met hun burgers en met maatschappelijke (belangen)organisaties. Eerder en op veel andere plaatsen beschreven trends van horizontalisering verdiepen zich in de politiek bestuurlijke arena alleen maar. Door deze ontwikkeling komen burgers proactief met kennisgefundeerde ofwel *evidence-based* beleidsvoorstellen, of met alternatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen, of zelfs met alternatieve beleidstheorieën die een nieuwe blik op maatschappelijke problemen kunnen opleveren. In de komende vijftien jaar, maar ook nog in de periode die daarop volgt, zijn dergelijke kenmerken van de kennisdemocratie steeds dominantier.¹²

4. The Times They Are a-Changin'

In dit hoofdstuk hebben wij vooral een beeld willen schetsen van wat komen kan en wat dat kan gaan betekenen voor het lokale bestuursniveau. Het is niet eenvoudig daaruit een eenduidige conclusie te trekken. Nu is dat ook niet zozeer onze opzet. Wel vermelden we tot besluit een paar aandachtspunten op basis van het profiel van de gemeentelijke overheid waarvoor is gekozen. Zoals het kabinet het in 2011 ziet, zijn gemeenten potentieel het best in staat om de ontwikkeling

¹² Knowledge democracy. Consequences for science, politics, and media, R.J. in 't Veld (samensteller), 2010.

en uitvoering van beleid te integreren en af te stemmen op specifieke omstandigheden. Ons toekomstbeeld strookt met die profielschets. Juist gemeenten worden geacht sterk naar voren te treden in de uitoefening van publiek gezag. Naast de daadwerkelijke mogelijkheid om die stevige ambities waar te maken – al een hele klus – is het daarbij wel zaak een paar dingen scherp in het oog te houden, wil het gaan lukken. In deze slotparagraaf noemen we er drie.

Sturingsfilosofie van de rijksoverheid

Roep geen paradoxale verwachtingen op c.q. voorkom een tegenstrijdig beroep op de samenleving. Doe daarentegen wel aan realistisch verwachtingenmanagement. Wat kun je wel aan en wat niet? Wees helder over taken en verantwoordelijkheden.

Technologisering en democratisering

Schat de effecten van toenemende kennis op de werking van het lokaal bestuur op waarde. Er liggen mogelijkheden om te realiseren wat je wilt (betrokkenheid bij beleid, benutten van maatschappelijke creativiteit). Maar het maakt de verhoudingen tussen burger en bestuur, tussen overheid en samenleving onmiskenbaar anders.

Interdependentie

Heb oog voor de grote gevoeligheid van het lokaal bestuur en de lokale democratie voor algemene maatschappelijke trends die de wereld er – in termen van legitimiteit, regeerbaarheid – niet eenvoudiger op maken.

Het motto van het regeringsbeleid ligt anno nu (2011) in de sfeer van *niet voor, maar door en met burgers* en ook wel van *meer economie, minder overheid*, zoals premier Rutte het zelf verwoordde. Na slagzinnen als *werk, werk, werk, werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken en samen werken, samen leven* ligt de klemtoon dus anders. De benadering van de rol van de overheid wijzigt, met bijgevolg een ander type samenspel tussen overheid en samenleving.

In de komende vijftien jaar krijgt het motto van kabinetsbeleid ongetwijfeld weer andere verwoordingen. Als we daarop een voorschot nemen, dan luidt volgens de dystopisten het motto *meer mogelijkheden door technologie, minder zelfbeschikking*. De cynici menen stellig dat het motto van het kabinet in 2025 niet zoveel anders zal zijn dan nu. Daarentegen zouden de utopisten wel eens kunnen kiezen voor een *krachtige samenleving, met en zonder de overheid*.

Drs. A. van Dam (historicus) is werkzaam op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij het Bureau Verkenningen en Onderzoek van het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties.

Drs. B. Steur (historicus) is strategisch adviseur bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en secretaris van het Strategieeraad Rijksbreed. Daarnaast publiceert hij op regelmatige basis over het functioneren van de democratie en het openbaar bestuur.

