



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De kracht van de gemeenschap

Litjens, P.

Citation

Litjens, P. (2013). De kracht van de gemeenschap. *Bestuurskundige Berichten*, 28(4), 6-8.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212317>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212317>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De kracht van de gemeenschap

Met het verschijnen van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is de discussie over de inrichting van het Nederlands openbaar bestuur in een stroomversnelling geraakt. De passages over een gewenste minimumomvang van gemeenten van 100.000 inwoners en een lange termijn perspectief van vijf te vormen landsdelen hebben de agenda vooral bepaald. Dit ondanks nuanceringen in het akkoord zelf en verwoede pogingen van bewindspersonen om een en ander in perspectief te plaatsen. Jammer, want daarmee wordt de discussie minder gevoerd waarover deze zou moeten gaan. Namelijk de discussie waar, op welke plek, taken in de samenleving het beste belegd kunnen worden.

Door Pieter Litjens

In de afgelopen tien, twaalf jaar zijn vele rapporten geschreven over de gewenste omvang van gemeenten en provincies en de taken die aan deze bestuurlijke entiteiten zouden moeten worden toebedeeld. Toonaangevende instanties als de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en vele 'comités van wijzen' hebben hier de afgelopen tijd onderzoek naar gedaan, waarbij iedere conclusie stevast kon rekenen op veel tegenstand. Tegenstand, vooral uit bestuurdersland. En stevast zijn de onderzoeken, waarin nogal eens werd opgeroepen tot schaalvergroting en bestuurlijke herinrichting, onder in de la terecht gekomen. Ook de laatste poging een en ander in samenhang naast elkaar te zetten, de notitie 'Bestuur in Samenhang', van de minister van Binnenlandse Zaken, lijkt dit beklagenswaardige lot beschoren.

Wat opvalt in de meeste discussies die hierover gevoerd worden is dat de burger, als individu, hier zelden in genoemd wordt. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke lagen als de Rijksoverheid, het provinciale middenbestuur en de lokale overheid. En als er al over de burger gesproken wordt, wordt meestal de vraag gesteld hoe voorkomen kan worden dat de afstand tussen de burger en de almachtige overheid te groot wordt. De burger als entiteit waaraan taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen worden toegekend, zien we in dit discours nauwelijks terug.

Dat is echter een miskenning van de ontwikkeling die we in diezelfde periode in de samenleving hebben gezien en die de komende jaren steeds vaker onderwerp van discussie zal zijn: het meer en meer appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burger. Enerzijds een noodzakelijke tendens. Als gevolg van demografische (vergrijzing) en economische (wellicht structureel lagere groei?) ontwikkelingen zal een toenemend beroep op schaarser wordend collectief geld aanleiding geven tot keuzes.

Anderzijds een ontwikkeling die zijn oorsprong kan vinden in principiële overwegingen: waarom zou een overheid

steeds maar meer taken en verantwoordelijkheden van individuen over moeten nemen? Een vraag die lange tijd nauwelijks gesteld werd, maar die wel degelijk het onderwerp van gesprek was bij het ontstaan van de verzorgingsstaat zoals we die nu kennen. Zoals Berghman en Nagelkerke constateren in 'Een tweede eeuw sociale zekerheid' ('100 jaar sociale zekerheid in Nederland', Berghman, Nagelkerke e.a., Eburon, Delft 2003), zou een tijdreiziger uit het einde van de negentiende eeuw nu een hele andere wereld zien: *'Anders dan bij de moeizame start van de sociale zekerheid aan het begin van de twintigste eeuw (...) is er in 2001 een uitgebreid stelsel van sociale zekerheidsrechten. Geheel anders dan honderd jaar terug zijn nu zo goed als alle risico's verbonden aan arbeid, inkomen en gezondheid van een beschermingslaag voorzien (...).'*

"In een periode waarin de noodzaak tot bezuinigingen aanleiding geeft tot harde keuzes, dient tegelijkertijd de vraag te worden gesteld wat door een overheid geregeld moet worden en wat tot het individuele domein dient te behoren."

Aan het einde van de negentiende eeuw werden de eerste aanzetten gegeven voor de verzorgingsstaat zoals we die nu kennen. Het 'kinderwetje' van de liberale politicus Van Houten uit 1874 wordt vaak gezien als een van de eerste voorbeelden van sociale wetgeving. Maar ook de ongevallenwet, een van de sociale maatregelen van het liberale kabinet Pierson (1897-1901), kan daartoe worden gerekend. Beiden vormen van wetgeving, bedoeld om maatschappelijke uitwassen uit die tijd tegen te gaan. Desalniettemin vond, ondanks de breed gevoelde noodzaak voor deze maatregelen, een fundamentele discussie plaats over de vraag of een dergelijk overheidsingrijpen in privéleven en private markt wel wenselijk en gerechtvaardigd was. Lange tijd

is die discussie niet meer gevoerd. In een periode waarin de noodzaak tot bezuinigingen aanleiding geeft tot harde keuzes, dient tegelijkertijd de vraag te worden gesteld wat door een overheid geregeld moet worden en wat tot het individuele domein dient te behoren.

Dat is geen eenvoudige opgave. Zeker niet in een land waarin vele verworvenheden en voorzieningen als een vaststaand recht worden beschouwd. Zo zegt Noordam in 'De personele werkingssfeer van de Nederlandse sociale verzekering (1901-2001)' (uit '100 jaar sociale zekerheid in Nederland', Berghman, Nagelkerke e.a., Eburon, Delft 2003, p.19): *'de sociale verzekering wordt niet meer ervaren als een oplossing voor een mensonterend maatschappelijk probleem, zij is vanzelfsprekend, de dagelijkse bestaansvoorziening, het water uit de kraan van de verzorgingsmaatschappij'*. Aan verworven rechten hoor je niet te tornen, is een veelgehoorde opvatting, ook in de politiek.

Op dit moment wordt een van de grootste veranderingen de Nederlandse politiek sinds vele jaren voorbereid: de decentralisatie van het 'sociale domein' naar het gemeentelijk bestuur. Taken als de jeugdzorg, delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Participatiewet worden in de loop van de komende jaren de verantwoordelijkheid van gemeenten. Dichter bij de burger, meer gelegenheid tot maatwerk en efficiënter dan in de huidige meer centralistische organisatie. Nadat al de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) bij gemeenten was belegd, wordt nu een begrotingstotaal van circa 18 miljard euro onder de verantwoordelijkheden van gemeenten geplaatst. Dat is, zoals alles in het leven, niet zonder risico's. Het gaat hier om een verdubbeling van het bedrag dat gemeenten nu voor al hun taken ontvangen. Een immense opgave, die overdragende én ontvangende partijen tot verplichtingen dwingt.

Het Rijk om aan haar kant de randvoorwaarden te scheppen: voldoende geld om de taken naar behoren uit te kunnen voeren. Een ingewikkelde discussie, waar critici om het hardst roepen dat deze operatie niet meer is dan een bezuinigingsslag en dat het met het beschikbare geld niet kan. Dat het tot bezuinigingen zal leiden is onoverkomelijk. Er is nu eenmaal minder geld beschikbaar en als er niet tot decentralisatie was overgegaan was het óók tot bezuinigingen gekomen. Maar deze kritiek werd ook luidkeels geuit bij de 'overdracht' van de WMO. Totdat bleek dat gemeenten goed in staat waren om de taken binnen de bestaande budgettaire kaders uit te voeren. Want daar ligt de kracht van gemeenten: door maatwerk, integraal werken én door gemeentelijke

samenwerking zijn gemeenten beter in staat om deze taken uit te oefenen dan een Rijksoverheid. Een andere randvoorwaarde is voldoende voorbereidingstijd. Die wordt genomen en, waar nodig, worden plannen aangepast. De derde randvoorwaarde is misschien wel de belangrijkste: beleidsvrijheid voor gemeenten! Waar gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen over 18 miljard euro past daar ook het vertrouwen bij dat gemeenten in staat zijn om de verantwoordelijkheid over dit grote bedrag en de daarbij behorende taken te dragen. Gemeenten moeten in staat worden gesteld hun eigen



CV

Wie: Pieter Litjens (1968)

Huidige functie: Lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor de VVD

Loopbaan

Stafmedewerker secretariaat bestuurscolleges, VNO-NCW 1996-1998

Algemeen secretaris, Jong Management VNO-NCW 1998-1999

Politiek assistent van de wethouder economische zaken en werkgelegenheid, gemeente Amsterdam 1999-2002

Wethouder Amsterdam Zuidoost, portefeuille: financiën, beheer openbare ruimte, sport, economische zaken, en vice-voorzitter Dagelijks Bestuur Amsterdam Zuidoost 2002-2007

Burgemeester van Aalsmeer (vanaf 15 augustus 2007 tot 20 september 2012)

beleid te maken, passend bij de lokale omstandigheden. Dat betekent dat Rijk en Provincie een stap terug moeten doen en moet 'loslaten in vertrouwen', zoals de titel van een rapport van de ROB luidt.

Voor gemeenten betekent het dat ook zij hun randvoorwaarden moeten invullen: wil je zulke zware taken naar behoren uit kunnen voeren, dan dient ook de organisatie hiervan voldoende gewaarborgd te kunnen worden. Dat stelt eisen aan gemeentelijke organisaties. Niet iedere gemeentelijke organisatie zal robuust genoeg zijn om de organisatie van deze taken aan te kunnen. Gemeenten zullen dan ook in samenwerking en, waar mogelijk door opschaling, vorm moeten geven aan voldoende bestuurs- en uitvoeringskracht. Dat kan door samenwerkingsverbanden als gemeenschappelijke regelingen, maar dat kan ook door herindelingen, waarbij grotere gemeenten ontstaan. Dat een Rijksoverheid hier vooraf eisen aan stelt, lijkt alleszins te verdedigen. Wat de ideale omvang is van nieuw te vormen gemeenten, zal telkens opnieuw moeten worden bekeken. Daarvoor is geen mal te geven.

Twee argumenten worden door tegenstanders van deze visie vaak aangehaald: ten eerste zou het onverantwoord zijn om tegelijk een zware operatie als de decentralisatie van taken gelijk te laten plaatsvinden met een gemeentelijke herindeling. En ten tweede zou door het ontstaan van grotere gemeenten de afstand tussen burger en bestuur groter worden. Beide argumenten gaan niet op.

Desamenloop van een ingrijpende organisatieverandering als gevolg van opname van nieuwe taken en een (bestuurlijke) herindeling is uitstekend verdedigbaar. Iedere herindeling van gemeenten geeft aanleiding tot een ingrijpende organisatorische verandering. Gemeentelijke organisaties worden samengevoegd, medewerkers krijgen nieuwe taken, nieuwe werkprocessen zullen moeten worden vastgesteld. Het is juist een kans bij uitstek om de verandering die toch gaat plaatsvinden als gevolg van de decentralisaties aan te grijpen voor een herindeling. In feite is de bestuurlijke verandering de minst bewerkelijke. Het terugbrengen van twee gemeentebesturen naar één gemeentebestuur is een verandering die vooral tussen de oren van politici zal moeten postvatten. En een verandering die vervolgens goed in samenspraak met de inwoners zal moeten worden voorbereid. Toegegeven: daarmee is het geen gemakkelijk proces. Wat zich tussen de oren van bestuurders en politici afspeelt laat zich vaak minder door ratio leiden. Maar als de wil er is, is het organisatorisch een buitenkans om een en ander te combineren.

Dan de afstand tussen burger en politiek, of burger en bestuur: de vraag is of de schaal van een gemeente en een daarbij behorend gemeentebestuur model staat voor de afstand tussen burger en bestuur. Het lijkt aannemelijker dat de kwaliteit van de dienstverlening van een gemeentelijke organisatie en de wijze waarop gemeenteambtenaren én gemeentebestuurders zich opstellen veel bepalender is voor het al dan niet als groot ervaren van die afstand. Het snel en accuraat geholpen worden, een zo persoonlijke mogelijke benadering en een oplossingsgerichte en respectvolle benadering van burgers door hun bestuur is daarbij doorslaggevend. Niet het aantal inwoners dat een gemeente telt of het gemak waarmee je als burger bij de burgemeester aan tafel aanschuift om 'dingen te regelen'. Dat laatste is uit de tijd van Swiebertje. De werkelijkheid zit - gelukkig - anders in elkaar.

Vaak wordt de kracht van de gemeente verward met de kracht van de gemeenschap. De kracht van gemeenten is vast te stellen in bestuurskracht, of uitvoeringskracht. Daarbij gaat het om het vermogen van een gemeente als bestuurlijke entiteit om een bestuurlijke rol in de regio te spelen, zelf goed beleid te kunnen bepalen en voor een gedegen uitvoering te zorgen. Het idee dat met een herschikking van bestuurlijke grenzen en een andere gemeentenaam de identiteit van een gemeente zou verdwijnen is een waanidee. De sociaal-maatschappelijke identiteit in gemeenten wordt daar niet door bepaald. Die wordt bepaald door de manier waarop individuen hun leven vormgeven: dag in dag uit, in zelf gekozen maatschappelijke verbanden. In sportverenigingen, in familie- of vriendschapsverband, in arbeidsrechten. In de voetbalkantine, op het schoolplein, op het plein voor de kerk en in de plaatselijke supermarkt. Dáár ligt de kracht van de gemeenschap. Gemeenten kunnen die verbanden, waar mensen het zelf niet kunnen, faciliteren.

De decentralisatie van het sociale domein is een mooie ontwikkeling, waarbij taken dicht bij de burger worden belegd. Een volgende stap zal ongetwijfeld de komende decennia worden gemaakt: het nog meer appelleren aan de kracht van het individu. Niet als eenling, maar als onderdeel van een samenleving waar iedereen de verantwoordelijkheden neemt die hier of haar toekomt. Niet omdat de overheid het niet meer wil of kan doen, maar omdat ieder mens er beter van wordt als hij zoveel mogelijk van zijn eigen leven in eigen hand heeft en houdt. ■

Noot:

1. Berghman, J.A.M., Nagelkerke, A.G., Boos, C.L.J., Doeschot, R., & Vonk, G.J. (Eds.). (2003). *100 jaar sociale zekerheid in Nederland*. Delft: Eburon