

'Think globally, act locally'

Door Luigi van Leeuwen (Gepubliceerd in de Staatscourant, november 2004)

Er zijn fundamentele veranderingen in de wereld aan de gang waaraan alle Nederlandse gemeenten zouden moeten deelnemen. Nederland heeft meegewerkt aan het besluit van Lissabon om van Europa in 2010 het meest concurrerende continent ter wereld te maken. Dat verplicht onze overheden, dus ook de gemeenten, om zich daarvoor in te spannen. Zij moeten dan anders gaan functioneren. En kunnen dat ook.

Nederland heeft een goede naam in de wereld en zou dat via zijn 'best practices' verder kunnen uitbouwen. Echter, het schort aan inspiratie en velen lijken nog in het oude denken te zijn opgesloten. 'Van kalnte kan je redden' tot 'het zal mijn tijd (tot de volgende verkiezingen) wel duren'. Zelfs de 'revolutie' van 2002 heeft hen niet als bij Doornroosje uit deze slaap kunnen wekken. Globale ontwikkelingen, en ook ontwikkelingen dichterbij zoals de eenwording van Europa en recente en toekomstige uitbreidingen, raken ons.

Andersom valt te constateren, dat er geen hek meer om Nederland staat. Autoriteiten kunnen zich niet langer straffeloos veroorloven om de boel de boel laten. In Den Haag bedelen om meer beleidsvrijheid en beleidsruimte, kan pas als de gemeenten zelf -- uit eigen overtuiging en ondernemendheid - er alles aan gedaan hebben om hun productiviteit en concurrentiekracht te versterken. Gelukkig zijn veel gemeenten onder druk van opgelegde bezuinigingen bezig met interne ingrepen. Echter, wat er mondiaal aan de hand is, vraagt om meer. Het vraagt om een inspirerende, andere agenda voor de toekomst. Zo'n agenda heeft verschillende invalshoeken. De eerste is die van duurzaamheid ('sustainability') en de andere is die van zelfstandige kracht. Gemeenten gaan voortaan primair uit van nut en noodzaak van kwaliteit, waarbij zij liever geen eigen beleid voeren dan ondermaats beleid. Alle gemeentelijke producten worden op hun (be-)houdbaarheid gecontroleerd. Het besluit om er alles welbeschouwd toch zelf mee door te gaan, is gebaseerd op de visie die de gemeenten tezamen en de iedere gemeente afzonderlijk hebben op hun rol als overheid. Deze actie is derhalve geen kaalslag, integendeel. De visie van duurzaamheid houdt voor de gemeenten in dat zij op verantwoorde wijze hun management en financiën op orde hebben en dat zij concurrerend zijn als vestigingsplaats voor burgers en bedrijven op basis van veiligheid en kwaliteit van voorzieningen. De afgeslankte gemeente zal zich voornamelijk doen kennen als de regisseur van haar lokale ontwikkeling.

Gemeenten gaan hun zelfstandige kracht verbeteren door eerst zelf orde op zaken te stellen. Bepaald wordt op welke terreinen de gemeente als speler wil optreden en waar slechts als arbiter. Wat zijn haar 'productiemiddelen' en kan zij haar beleid naar tevredenheid van burgers en bedrijven zelfstandig uitvoeren of is er meer beleidsvrijheid en beleidsruimte nodig? Wat kan lokaal, in samenwerking met derden worden aangepakt, en wat kan met anderen buiten de gemeentegrenzen worden verwezenlijkt? In deze fase gaan wij ervan uit, dat de opgeschoonde gemeentelijke huishoudens met bestaande middelen een flink deel van hun beleid op kwalitatief verantwoorde wijze kunnen realiseren. Komt men aan de grenzen van deze mogelijkheden, dan zal de medewerking van anderen, vaak de wetgever, nodig zijn. Die medewerking mag er niet toe leiden, dat nieuwe institutionele belemmeringen worden

ingevoerd, die bovengenoemde opschoning teniet doen. Integendeel: uitgangspunt is dat alle overheden meedoen om de bestuurlijke en ambtelijke productiviteit te verbeteren. Het wegcijferen van zichzelf is daarbij niet uitgesloten.

De gemeenten zijn begonnen met het doorzichtig maken van hun financiën. Nieuwe voorschriften, die vanaf 2004 van kracht zijn, willen dat ook zo. De jaarrekening en het jaarverslag zijn het bedrijfseconomische instrument bij uitstek. Transparantie is noodzakelijk om zowel de buitenwereld een blik in de keuken te gunnen als het eigen bestuurlijke en ambtelijke management een betrouwbaar actueel beeld te geven van de gemeentelijke huishouding. Gemeenten moeten zo de vraag beantwoorden of en waarom en voor wie zij al die producten maken. Willen zij al die risico's nog wel lopen? Of is het zo dat zij die producten beter en goedkoper van anderen kunnen betrekken? Outsourcing van producten, in samenwerking met buurgemeenten, dan wel via publiek/private samenwerking, betekent overigens helemaal niet dat de bestuurlijke bemoeienis van de gemeenten stopt. Het biedt juist de kans als gemeenten om zich op hoofdtaken te richten.

Niet alleen om de transparantie te dienen maar ook om meer strategisch te werk te gaan, is het integraal toepassen van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) noodzakelijk. Dit leidt tot aanzienlijke kostenbesparing. Het functioneren van gemeenten in de verschillende ketens wordt erdoor vergemakkelijkt. De kwaliteit van de traditionele dienstverlening gaat met sprongen omhoog. En als dan nog wat te klagen valt, stelt ICT gemeenten in staat een voorbeeldig klachtenmanagement te voeren. Kortom, ICT is het slimme voertuig, dat nu dankzij een strategische aanpak zijn profijt gaat afwerpen. Of de huidige gemeenten hiermee in een optimale situatie komen, hangt af van de beleidsvrijheid om zelfstandig hun productiemiddelen in te zetten. De economie leert ons vier productiemiddelen te onderscheiden: arbeid, kapitaal, grond en ondernemerschap. Naar gemeenten vertaalt zich dat naar diverse sectoren als personeel en organisatie; financiën en belastingen; economische ontwikkeling; sociale zaken; culturele zaken en recreatie; ruimtelijke ordening, woningbouw, grondbeleid en eigendommen.

Gemeenten hebben op deze terreinen vaak grote autonomie. Zo kunnen zij wezenlijk bijdragen aan de verbetering van de productiviteit van hun personeel en aanpassing van hun organisatie. Zij voeren eigen beleid in overleg met plaatselijke ondernemingsraden en het georganiseerd overleg. De gemeente moet veel meer de nadruk leggen op het primaire proces, de lijnorganisatie. Veel organisatorisch 'vet', dat zit in staffuncties, in 'permanente' werkgroepen en in een aanzienlijk aantal coördinatoren, moet worden geschraapt. Het vaak zwakke ambtelijke middenkader is hieraan veelal debet. Verwacht mag worden dat op sociale en toch slimme wijze alleen en of in samenwerking met andere gemeenten de gevolgen van de vergrijzing en de te verwachten grote uitstroom van ouder personeel worden opgevangen. Veel productiviteitswinst valt hier te bereiken.

Op financieel gebied echter zijn de gemeenten met handen en voeten aan het rijksbeleid gebonden. En dat dreigt steeds erger te worden. Voor pleidooien voor een altijd nog bescheiden uitbreiding van het te geringe lokale belastinggebied wordt verwezen naar het recente professorenrapport van de VNG. Bovendien kan het gemeentelijke beleid inhoudsvoller worden als het Rijk de te sterk egaliserende werking van de financiële verhouding versoepelt.

Gemeenten hebben binnen hun grenzen qua ruimtelijke ordening ruime bevoegdheden. Zodra ontwikkelingen over die grenzen heen gaan is samenwerking met andere instanties noodzakelijk. De ruimtelijke ontwikkeling baart zorgen en is voor verbetering vatbaar. Er is te weinig ambitie en een teveel aan juridische procedures. Nederland met zijn mainports mag sowieso veel ondernemender en innovatiever zijn. Elders in Europa en op andere continenten gaat het al lang niet meer om steden en stadsregio's, maar om een metropolitane aanpak. Zelfs ontwikkelingslanden schromen niet ambitieuze plannen te ontwerpen en ze ook te verwezenlijken.

De belangrijkste oorzaak voor de slechte economische situatie is dat de bestuurlijke overkill met haar vele lagen grootschalige innovaties belemmert. Vooral het westen des lands vormt een probleem. De bestuursdruk in de Randstad is het tienvoudige van die van een vergelijkbaar gebied in Californië. Het lijkt er op, dat in andere landsdelen de onderlinge verhoudingen tussen de bestuurslagen minder gecompliceerd zijn.

Een pleidooi om onze bestuurlijke organisatie op de schop te nemen, is na bijna een eeuw van discussies over voornemens op dat gebied al gauw een lachertje. En toch, wij moeten door de zure appel heen bijten. Het aantal besturen moet drastisch verminderen, zo ook het aantal beleidsmakers per overblijvend bestuur. De Randstad, als één 'metropolitaan' bestuur, treedt in de plaats van de vier huidige provincies. Dit nieuwe landsdeel zou met voldoende bestuurlijke middelen al jaren bestaande structurele vraagstukken op voortvarende en functionele wijze moeten aanpakken. De inmiddels afgeslankte, ondernemende gemeenten kunnen zelfstandig blijven bestaan. In andere delen van het land moeten ook passende bestuurlijke oplossingen op tafel komen.

Ondernemerschap en innovaties op niet alleen technologisch, maar ook op bestuurlijk en organisatorisch gebied kunnen Nederland van een achterstandspositie weer naar de top van het wereldklassement brengen. De rol van overheden als stimulator in plaats van remmer is van niet te onderschatten belang. 'Act locally'.