

Gemeenten in verandering

Wie enkele jaren geleden een bijeenkomst van gemeentebestuurders bezocht, hoorde verontwaardigde verhalen over onevenredig zware bezuinigingen, salami-tactieken van het rijk, plotselinge beleidsomkeringen met terugwerkende kracht, onbegrijpelijke en tegenstrijdige circulaire's uit Den Haag en onuitroeibare regelzucht van centralistische departementen. Wie nu een bijeenkomst van gemeentebestuurders bezoekt, hoort die verhalen nog steeds, maar loopt snel door naar een andere hoek. Daar heeft men het over 'city marketing' en 'public private partnerships', kwaliteitsbevordering en budgetanalyse, automatiseringsprojecten en organisatorische vernieuwing. Daar lijkt het of er een nieuwe wind door de gemeenten is gaan waaien. Of het lokale bestuur door innovatie is bevangen.

Toen de gemeentelijke overheden vanaf 1980 in toenemende mate met ombuigingsoperaties werden geconfronteerd, reageerden zij in eerste instantie defensief. Er werd gesneden waar gesneden kon worden, de lucht werd uit de begroting geperst, niet strikt aan tijd gebonden uitgaven werden naar de toekomst verschoven. Al spoedig echter bleek dat men er zo niet kwam en dat meer structurele maatregelen noodzakelijk waren. Er moesten taken worden afgestoten, arbeidsplaatsen verdwijnen en reorganisaties worden doorgevoerd. *Luide protesten stegen op. Vooral toen bleek dat het rijk zelf bij de verschillende ombuigingsoperaties min of meer buiten schot bleef. Het werd echter toch steeds duidelijker dat het bezuinigen een jaarlijks terugkerende, niet te ontlopen strafexercitie was en dat het beter was daarop te anticiperen dan zich telkens weer te laten overvallen. Het gemeentebestuur en het gemeentelijke apparaat stelden zich op de bezuinigingen in.*

De kunst werd nu om onder druk van de bezuinigingen het gemeentelijke voorzieningenniveau zoveel mogelijk op peil te houden. Vanzelfsprekend lukte dat niet altijd. Hier en daar moest noodgedwongen tot sluiting van voorzieningen worden overgegaan. Toch waren er ook positievere effecten. De aanhoudende financiële nood bleek ook nieuwe impulsen aan de gemeentelijke organisatie te geven. Ineens kwam er weer vaart in jarenlang slepende reorganisatieprojecten. Verstarringen werden doorbroken, knopen werden doorgehakt. Het oude spreekwoord dat de drukking van de melk de boter voortbrengt, bewees in menige gemeente zijn geldigheid 1).

Het gevolg was dat men in sommige gemeenten *marktgericht* begon te denken. Dat betrof niet alleen het uitbesteden of privatiseren van taken of het in sterkere mate toepassen van het profijtbeginsel, maar ook de wijze waarop de politieke clientèle, het publiek, tegemoet werd getreden. Men begon zowaar de aloude klachten over het bureaucratische, verkokerde optreden van de overheid serieus te nemen en trof maatregelen om de dienstverlening aan het publiek te verbeteren. De voorlichting werd verbeterd, de bereikbaarheid vergroot, openingstijden werden verlengd, procedures verkort. Niet omdat de gemeenten hiervan besparingen verwachtten – integendeel, goede service kost extra geld – maar omdat het besef begon te groeien dat op lange termijn niets zo nadelig is voor de beeldvorming als loketten die altijd gesloten zijn, vergunningen die jaren op zich laten wachten en burgers die als lastposten behandeld worden. Een gemeente die goed wil

functioneren kan het zich niet permitteren dat de kwaliteit van de dienstverlening ver achterblijft bij wat elders in de samenleving gebruikelijk is.

Daarnaast gingen sommige gemeenten *bedrijfsmatiger* werken. Zoals gezegd werden onder druk van de bezuinigingen overal reorganisaties doorgevoerd. Daarbij viel op dat steeds meer gemeenten zich zelf als doelgerichte organisaties gingen zien die een pakket diensten aan het publiek te bieden hebben. Bij vele gemeentelijke diensten deed de manager zijn intrede. Intern werden bedrijfseconomische criteria geïntroduceerd. De nieuwe comptabiliteitsvoorschriften maakten een beter zicht op belangrijke financiële kengetallen mogelijk. Naar analogie van de marketing in het bedrijfsleven begon men hier en daar onderzoek te doen naar de wensen en behoeften van de inwoners ten einde het voorzieningspakket daarop af te stemmen. De 'ambtelijke cultuur' maakte geleidelijk plaats voor een meer *bedrijfsmatig georiënteerde opstelling*.

Er werden zelfs *nieuwe taken* aangevat. Die taken hangen vaak rechtstreeks samen met de sociaal-economische problematiek waarmee gemeenten geconfronteerd worden. Het werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid zijn voorbeelden. Men kan zijn bedenkingen hebben bij de doelmatigheid van veel gemeentelijke initiatieven op dit terrein, maar het is van belang te constateren dat gemeenten de grote maatschappelijke problemen niet hebben gelaten voor wat zij zijn. In een onlangs verschenen studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) wordt de betekenis hiervan geschetst 2). Ook in het verleden zijn het vaak de gemeenten – en dan in het bijzonder de steden – geweest die nieuwe beleidsterreinen als eerste hebben ontgonnen omdat de bestuurders werden geconfronteerd met maatschappelijke noodsituaties. Volgens het SCP zouden ook nu de gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het oplossen van problemen waarvoor de verzorgingsstaat wordt gesteld. Het SCP ziet voor gemeenten bij voorbeeld een interessante rol weggelegd in beleidsvernieuwingen op het punt van de verhouding tussen overheid, marktsector en informele sector. Hoewel gemeenten sterk gebonden zijn aan regelgeving en financiering door het rijk, beschikken zij volgens het SCP bij de beleidsuitvoering toch over de nodige marges om in te spelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en aldus de belangen van de burgers te behartigen.

Het is nog te vroeg om van een nieuw gemeentelijk elan te spreken. In veel gevallen zijn de vernieuwingen nog te aarzelend en te weinig concreet. Maar als zij doorzetten en bredere navolging krijgen, kunnen ze er toe bijdragen dat overheden hun zelfvertrouwen herwinnen en oprabbelen uit de hoek waar de slagen vallen. De tijd lijkt daarvoor rijp. Gemeentebestuurders die klagen dat zij te veel aan de leiband van het rijk lopen, hebben ongelijk. Hier kunnen zij het voortouw nemen.

L. van der Geest

1) Zie ook H.A. Brasz en J.W. van der Dussen, *Gemeenten in verandering; is er ook innovatie?*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde nr. 10, VUGA, 's-Gravenhage, 1987.

2) Sociaal en Cultureel Planbureau, *Gemeente, burger, klant*, Stukwerk 1987/nr. 41, Rijswijk, mei 1987.