



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

# Ontwerp resolutie

## 'Het perspectief van gemeenten'

### 1. *Dit is het moment*

- 1.1 Twee crises tegelijkertijd versterken de urgentie om tot merkbare verbeteringen te komen in het openbaar bestuur in Nederland. Waar de gevoelde crisis in de verhouding burger – overheid al langer speelde, is daar het afgelopen jaar de financieel-economische crisis bijgekomen. Er moet iets gebeuren. Dit is het moment daarvoor.
- 1.2 Het perspectief van de burger staat centraal; dat betekent dat er meer aan de mensen zelf moet worden overgelaten. De overheid kan nu eenmaal niet op alle terreinen aan het groeiende en uiteenlopende verwachtingenpatroon van haar burgers tegemoetkomen. Wel worden uiteraard de basisvoorzieningen voor met name de kansarmen in stand gehouden.
- 1.3 Ook de financieel-economische situatie noopt tot maatregelen. De overheid maakt keuzes omdat zij – zeker de komende tijd – haar middelen zal zien afnemen. Bovendien roepen bezuinigingen in voorzieningen voor burgers bij diezelfde burgers de vraag op waar en hoe de overheid zèlf de broekriem aantrekt.

### 2. *Gemeenten geven ambities vorm*

- 2.1 Mensen moeten weer meer zelf het heft in handen krijgen, al naar gelang hun mogelijkheden. Veel huidige overheidstaken kunnen best door inwoners en ondernemers zelf worden uitgevoerd.
- 2.2 De overheid legt dus haar rol als 'alleseter' af, en vindt aansluiting bij burgers en bedrijven. Dat betekent dat de overheid dichtbij de burgers en bedrijven staat als het gaat om te leveren maatschappelijke prestaties.
- 2.3 Wanneer dit perspectief van de burgers en bedrijven als vertrekpunt wordt genomen, is de gemeente de dichtstbijzijnde overheid. Dat is de positie van de gemeenten als 'eerste overheid'.
- 2.4 De ambities van de overheid in de komende tijd worden dan ook via de gemeenten vormgegeven. Dat kan door het uitvoeren van meer taken dicht bij de burger. Op lokaal niveau kan dat beter én efficiënter dan door Rijk of provincie.
- 2.5 Andere overheden kunnen beter terugtreden uit het domein dicht bij de burger. Dat voorkomt onnodige bestuurlijke drukte en verwarring over verantwoordelijkheden.
- 2.6 Gemeenten staan dus voor de dubbele uitdaging om de relatie tussen overheid en burgers te verbeteren en hun bestuurlijke taken slagvaardig en efficiënt uit te voeren.

### 3. *De taken van gemeenten*

- 3.1 Overheidstaken moeten zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd. Dáár kan het best de afweging worden gemaakt wat aan de burger zelf kan worden overgelaten en wat de overheid moet doen. Met gevoel voor de lokale situatie, maatwerk en doortastendheid.
- 3.2 Wij pleiten dan ook voor een verdere versterking van het takenpakket van de gemeente. Met name op het terrein van werk, zorg, jeugd, veiligheid, gebiedsontwikkeling en water moeten daarin stappen worden gemaakt.
- 3.3 Dit zijn vanzelfsprekend niet de enige terreinen waar gemeenten stappen voorwaarts willen zetten. Ook wonen is een voorbeeld van een terrein dat bij uitstek gebaat is bij ruimte voor de gemeenten en decentralisatie van mogelijkheden en middelen.
- 3.4 Bij **werk** (o.a. Wajong, SW, WWB) moet worden gekozen voor een integrale benadering voor de verschillende doelgroepen ongeacht hun uitkeringsrechten. Met decentralisatie en maatwerk kunnen dan veel kosten worden bespaard en wordt de effectiviteit van re-integratie verhoogd. Participatiebeleid begint bij de lokale agenda voor maatschappelijke participatie en activering. Bundeling van krachten is nodig via werkpleinen en arbeidsmarktregio's, onder bestuurlijke regie van gemeenten. Gemeenten worden belast met de uitvoering van een geïntegreerde regeling gericht op activering en participatie.
- 3.5 Teneinde gemeenten in staat te stellen hun **lokale zorgtaken** nog doelmatiger uit te voeren, moeten onderdelen uit de AWBZ (en deels zorgverzekeringswet) met de daarbij behorende middelen naar de Wmo worden overgeheveld. Het gaat daarbij om de mobiliteitshulpmiddelen en –voorzieningen, de gelden voor de MEE-organisaties (de cliëntondersteuning), de persoonlijke verzorging en de begeleiding. Effectieve preventie draagt bij aan het beheersen van de kosten van de zorg; met een verschuiving van middelen van het eind naar het begin van het zorgtraject kunnen gemeenten dit effectief organiseren.
- 3.6 Op het gebied van **jeugdzorg** is nieuwe wetgeving nodig en een nieuwe financieringsystematiek, die gemeenten in staat stellen de verantwoordelijkheid voor samenhangende ondersteuning en hulp aan kinderen en hun gezinnen vorm te geven en waar te maken.
- 3.7 Effectief **veiligheidsbeleid** vergt een integrale aanpak door politie (en brandweer), justitie en gemeente. Gebiedsgebonden politiezorg, waarbij opsporen, signaleren en handhaven worden gecombineerd, is zeer effectief. Bij de hervorming van de politie moet dan ook worden gekozen voor versterking van lokale sturing en blijvende verbinding met de bestuurlijke regio.
- 3.8 Gemeenten willen tempo maken met **gebiedsontwikkeling**. Grote projecten hebben vaak te maken met onaanvaardbare vertragingen. De complexiteit van de regelgeving en de veelvuldige wijzigingen creëren een bijna onwerkbaar situatie. Daarnaast kan de samenwerking tussen overheden beter. Wat nodig is, is een compacte en efficiënte projectprocedure die zorgt voor bundeling van de procedures van alle uitvoeringsbesluiten (inclusief de rechtsbescherming).
- 3.9 **Waterveiligheid**, een goed waterbeheer in de stad en het landelijk gebied en een kosteneffectieve (afval)waterketen zijn van groot belang op lokaal niveau. Een versterking van de relatie tussen gemeenten en waterschappen, zowel bestuurlijk in de beleidsvorming en programmering als organisatorisch in de uitvoering, biedt meer efficiency en doelmatigheid. Het bestuur van de waterschappen kan worden ondergebracht bij de gemeenten. De waterschappen kunnen als publiek lichaam blijven bestaan.

### 4. *Wat dit vergt van gemeenten en het rijk*

- 4.1 Gemeenten ontwikkelen zich verder naar een lokaal bestuur dat dichtbij de burger staat én in staat is zijn dienstverlening effectief en efficiënt te organiseren. Dat vergt het nodige van henzelf en van de rijksoverheid.
- 4.2 Op lokaal niveau vraagt het bovenstaande:
  - sterke gemeenten die zelfstandig of door samenwerking zorgen voor voldoende bestuurskracht;
  - voldoende handelingsruimte voor gemeenten bij de uitvoering;
  - duidelijke bevoegdheden van gemeenten richting maatschappelijke organisaties;
  - en voldoende financiële middelen voor nu en in de toekomst.

- 4.3 Het grotere takenpakket van gemeenten rechtvaardigt een groter lokaal belastinggebied. Een deel van het rijksbelastinggebied moet daarom worden verschoven naar het gemeentelijk belastinggebied. Deze verschuiving mag per saldo niet tot een lastenverhoging voor de burger leiden.
- 4.4 De normeringsystematiek ('samen trap op, samen trap af'), waarbij de algemene uitkering in het gemeentefonds is gekoppeld aan de rijksuitgaven, wordt hervat. Daarbij wordt bij het instapniveau rekening gehouden met het 'tussen haakjes plaatsen' van deze systematiek in de afgelopen jaren. Cumulatie-effecten voor de gemeentefinanciën ten gevolge van bezuinigingen bij het rijk moeten worden voorkomen.

## 5. *Hoe dit in de toekomst te organiseren: Thorbecke 2.0*

- 5.1 Wat nu moet worden ingezet, is een innovatieproces in het openbaar bestuur. Dat proces zal in de verdere toekomst leiden tot een beeld dat sterk verschilt van het huidige. Om daar te komen, moeten betekenisvolle stappen worden gezet op het niveau van de huidige gemeenten, samenwerkingsverbanden en provincies. Daar moet uiteindelijk een nieuwe, sterke eerste overheid tot stand komen. De ontwikkeling richting een sterke(re) eerste overheid is al lang ingezet. De vraag is niet of, maar h<sup>o</sup>e deze ontwikkeling verder zal gaan.
- 5.2 In ons eindperspectief zien wij drie krachtige, autonome bestuurslagen: Europa, rijk en decentraal.
  - 5.2.1 Direct op de schaal boven die van individuele burgers is er de lokale gemeenschap. Hier organiseren burgers zich zelf, langs lijnen van dorpen en buurten. Dit participatieproces van onderaf kan - zonder te komen tot een nieuwe bestuurslaag - worden ondersteund en versterkt door de overheid, zowel organisatorisch als bijvoorbeeld met dorps- en wijkbudgetten.
  - 5.2.2 Op de schaal boven die van de directe omgeving moet een stroomlijning plaatsvinden naar een manier van organiseren waarbij integraal taken worden behartigd op een effectieve en efficiënte schaal. Zo ontstaan overheden die in uitvoering dichtbij de burger opereren, deze centraal stellen en waar een integraal pakket diensten op professionele wijze wordt geleverd.
  - 5.2.3 Met een effectieve en efficiënte overheid op deze schaal kan de rijksoverheid meer loslaten. Zes à zeven kerndepartementen zijn dan genoeg, en ook inspecties en toezicht kunnen danig worden gereduceerd. Naast het stellen van nationale wettelijke kaders houden de departementen zich bezig met die vraagstukken die de territoriale grenzen van de eerste overheid overschrijden; met name op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Met andere woorden: het middenbestuur, dat is de rijksoverheid! Een andere hoofdtaak is de nationale vertegenwoordiging in 'Brussel' en de rest van de internationale wereld.
  - 5.2.4 De EU wordt – ook weer vanuit het perspectief van de burger - tegemoet getreden door een zelfbewuste, krachtige Nederlandse (rijks)overheid die achter zich de zaken goed op orde weet. Zo kan zij onze wensen en behoeften richting Europa vertalen in plaats van andersom het vertalen van de Europese agenda in (uitvoerings)eisen richting burger en decentrale overheden.
- 5.3 Een stap richting dit eindperspectief is een sterkere inzet van gemeenten op het niveau van de regio. Hetzij via opschaling op regionaal niveau, hetzij via regionale samenwerking. In dat laatste geval moet, n<sup>i</sup>et vrijblijvend, bundeling plaatsvinden van beleid en uitvoering op diverse taakgebieden. Taakgebieden waar nu soms autonoom wordt geopereerd en soms wordt samengewerkt, soms wordt gedelegeerd of gemandateerd, soms is gedecentraliseerd of gedeconcentreerd. Het zijn terreinen waar nu nog sprake is van die bijna spreekwoordelijke lappendeken van regelingen, organisaties en verantwoordelijkheden. Het verder integreren van processen levert ook besparingen op; de huidige gemeenschappelijke regelingen geven efficiencyvoordelen met name in de primaire processen. Daar zit de winst. Daarom moeten deze samenwerkingsvormen transparanter, slagvaardiger en slanker worden. De democratische verankering krijgt vorm in een directe(re) bestuurlijke verbinding met de gemeenten.
- 5.4 Waar op regionaal niveau intensieve samenwerking dan wel schaalvergroting heeft geleid tot een voldoende sterk decentraal bestuur, wordt overgegaan tot de overdracht van provinciale taken.
- 5.5 Zo wordt binnen de grenzen van de huidige Grondwet gewerkt aan een innovatie van bestuurlijk Nederland. In sommige delen van het land kan daarmee meteen worden begonnen. Voor een langere termijn zal het misschien niet voldoende zijn en moeten wijzigingen in de Grondwet de dan reeds gegroeide situatie recht doen. Maar hoe dan ook kan en moet nu worden begonnen met de noodzakelijke innovatie van bestuurlijk Nederland.

## TOELICHTING

### VNG-RESOLUTIE 'HET PERSPECTIEF VAN GEMEENTEN' (INZET VOOR DE KABINETSFORMATIE)

#### *De ambities van de gemeenten*

##### Burger en overheid in een veranderende samenleving

De relatie tussen burger en overheid staat reeds langere tijd sterk onder druk en noopt tot een fundamentele herbezinning op de manier waarop maatschappij en overheid zich in Nederland tot elkaar verhouden. De recente financieel-economische crisis versterkt de urgentie om op korte termijn tot zichtbare en voelbare verbeteringen te komen. Behalve een koerswijziging in de verhouding tussen burger en overheid, is een koerswijziging in de inrichting van het openbaar bestuur noodzakelijk. De samenleving is door trends als informatisering, internationalisering en individualisering, ingrijpend veranderd. De overheid moet zo spoedig mogelijk de juiste antwoorden weten te vinden op nieuwe vragen. Daarbij moet het perspectief van de burger centraal staan. Het motto van de komende tijd is onvermijdelijk: laat meer aan mensen zelf over, al naar gelang hun kunnen. De overheid kan nu eenmaal niet op alle terreinen aan het groeiende en uiteenlopende verwachtingenpatroon van haar burgers tegemoetkomen. Bovendien moet de overheid keuzes maken omdat zij – zeker de komende tijd – haar middelen zal zien afnemen. Dit alles laat vanzelfsprekend onverlet dat basisvoorzieningen voor kansarmen in stand moeten blijven.

##### Meer taken naar de gemeenten

Ook gemeenten staan voor de dubbele uitdaging om de relatie met de burgers te verbeteren en hun bestuurlijke taken slagvaardig en efficiënt uit te voeren. Gemeenten hebben als de overheid die het dichtst bij de burger staat, de ambitie om hun takenpakket verder uit te breiden. Het gaat immers om taken op het terrein van werk, zorg, gebiedsontwikkeling, veiligheid en jeugd, die vragen om lokale affiniteit, maatwerk en doortastendheid. Concreet pleiten de gemeenten voor (verdere) decentralisatie van de AWBZ, jeugdzorg en arbeidsmarktbeleid (o.a. Wajong, SW, WWB). Daarnaast is een snellere uitvoering van grote gemeentelijke projecten van cruciaal belang en dient de aansturing en het beheer van de politie lokaal verankerd te blijven.

##### *Werk*

Gemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor de participatie van alle burgers. Dat is terecht omdat juist gemeenten in staat zijn mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op maat te bedienen met lokale inkleuring. Op dit moment bestaan echter teveel regelingen voor gelijksoortige doelgroepen, die een grote afstand tot de arbeidsmarkt gemeen hebben en niet op eigen kracht een reguliere baan kunnen vinden. Dat leidt enerzijds tot veel procesdrukke, een onheldere taakverdeling en georganiseerd wantrouwen aan de kant van de verantwoordelijke organisaties (ministeries, UWV, SVB en gemeenten) en anderzijds tot onduidelijkheid en onbegrip aan de kant van burgers. Deze bezwaren worden weggenomen door te kiezen voor een integrale benadering voor de verschillende doelgroepen ongeacht hun uitkeeringsrechten. Dan kunnen veel kosten worden bespaard en wordt de effectiviteit van re-integratie verhoogd.

Belangrijkste onderdelen van deze integrale benadering zijn:

- arbeidsmarktbeleid door samenwerkende gemeenten;
- minder top-down sturing vanuit ministeries en ZBO's;
- één aanpak voor verschillende doelgroepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- in het eerste jaar na beëindiging van een dienstverband is de werkgever verantwoordelijk voor re-integratie en activering;
- na het eerste jaar gaat deze verantwoordelijkheid over naar de gemeenten;
- vereenvoudigen van administraties door stroomlijning van begrippen en bevoegdheden en op termijn één administratie;
- komen tot een heldere verantwoording. Laat de werkpleinen functioneren op basis van jaarplannen, op te stellen door gemeenten in de regio en UWV samen. Laat de wethouders in de regio van de 100 werkpleinen verantwoordelijk zijn voor de sturing op het werkplein;

- Decentralisatie en maatwerk is het devies. Participatiebeleid begint bij de lokale agenda voor maatschappelijke participatie en activering. Bundeling van krachten van gemeenten is nodig op de schaal van 100 werkpleinen, als het gaat om toeleiding naar (regulier) werk. Voor afspraken met branches/sectoren biedt een grotere opschaling naar 30 arbeidsmarktregio's zeker voordelen.

#### *Wmo en preventie; decentralisatie AWBZ*

In Nederland worden de meeste financiële middelen voor zorg besteed aan het einde van het zorgproces. Voorkomen is beter dan genezen. Desondanks is de preventieve inzet zeer beperkt. Daarnaast wordt de overtuiging dat het huidige zorgsysteem op termijn niet houdbaar is, steeds sterker. De gevolgen van de vergrijzing moeten echter wel worden opgevangen. Een forse inspanning op preventie kan daartoe bijdragen. Effectieve preventie kan veel geld besparen. Gemeenten willen en kunnen dat organiseren. De middelen voor preventie zijn tot nog toe zeer beperkt. Een substantiële verschuiving van middelen van het eind van het zorgproces naar het begin zal macro forse besparingen opleveren, terwijl de zorg voor degenen die er op aangewezen zijn betaalbaar blijft. De VNG bepleit dan ook realisatie op korte termijn van de genoemde verschuiving.

Bezuinigingen op de AWBZ en de Zorgverzekeringswet leiden rechtstreeks tot een groter beroep op de gemeentelijke verantwoordelijkheid in het kader van de Wet Publieke Gezondheid en de Wmo. Gemeenten hebben eerder succesvol de Wmo ingevoerd en staan klaar om een bredere verantwoordelijkheid op zich te nemen. Teneinde gemeenten in staat te stellen hun lokale zorgtaken nog doelmatiger uit te voeren, moeten onderdelen uit de AWBZ (en deels Zorgverzekeringswet) met de daarbij behorende middelen naar de Wmo worden overgeheveld. Het gaat hierbij om de mobiliteitshulpmiddelen en –voorzieningen, de gelden voor de MEE-organisaties (de cliëntondersteuning), de persoonlijke verzorging en de begeleiding.

#### *Jeugdzorg*

Gemeenten willen, mede op basis van het rapport "Van klein naar groot" van de commissie Zorg om jeugd (commissie Paas), werken aan de verdere ontwikkeling en uitbouw van centra voor jeugd en gezin, die verantwoordelijk worden voor:

- Jeugdgezondheidszorg en preventie;
- Opvoed- en opgroeiondersteuning;
- Eerstelijns ambulante hulp, inclusief laagfrequente en langdurige hulp aan multiprobleemgezinnen;
- Het inroepen van kortdurende gespecialiseerde jeugdzorg via een verwijzing;
- Coördinatie en casemanagement;
- Samenhang met het lokale jeugdbeleid;
- Afstemming met de school gefinancierde leerlingenzorg.

Hiervoor is nieuwe wetgeving nodig en een nieuwe financieringsystematiek, die gemeenten in staat stellen de verantwoordelijkheid voor samenhangende ondersteuning en hulp aan kinderen en hun gezinnen vorm te geven en waar te maken.

#### *Veiligheid*

Effectief veiligheidsbeleid vergt een integrale aanpak door politie (en brandweer), justitie en gemeente. Gebiedsgebonden politiezorg, waarbij opsporen, signaleren en handhaven worden gecombineerd is zeer effectief. Door de lokale verankering zijn handhavingarrangementen met andere toezichthouders als BOA's en particuliere beveiligers onder regie van de gemeenten realiseerbaar. Het rijk dient bij de hervorming van de politie dan ook te kiezen voor versterking van lokale sturing. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:

- het lokale veiligheidsplan moet een wettelijke status krijgen;
- de gemeente heeft recht op inzicht in de beschikbaarheid en inzet van de politie en het beslag dat het Openbaar Ministerie daarop legt;
- het OM moet meer ruimte krijgen om in de lokale driehoek afspraken te maken;
- veiligheidsregio's moeten verlengd lokaal bestuur blijven.

Helaas speelt het rijk op dit moment volledig de centralistische kaart en levert ieder stap meer centrale sturing op. Een veiligheidsorganisatie waar de lokale politiek niet bij kan zal echter weinig effect sorteren. Gemeenten blijven alles in het werk stellen om hun positie in het veiligheidsdomein te verstevigen.

### Gebiedsontwikkeling

In iedere gemeente moet worden geïnvesteerd in ruimtelijke ontwikkelingen. Mede hierdoor nemen gemeenten het grootste deel van de publieke investeringen voor hun rekening.

Gemeenten willen tempo maken met gebiedsontwikkeling. Grote gemeentelijke projecten hebben, net als rijksprojecten, vaak te maken met onaanvaardbare vertragingen. Vertragingen van tien jaar zijn geen uitzondering en besluitvorming verloopt stroperig en complex. Vooral de samenwerking tussen overheden kan beter. Gemeenten, provincies en rijksoverheid werken langs elkaar heen en elkaar tegen. Gezamenlijk overleg tussen alle betrokken partijen moet ervoor zorgen dat iedereen tijdig en gecoördineerd aan het werk gaat. De Crisis- en herstelwet biedt een mogelijkheid voor gemeentelijke projecten met nationale betekenis, maar er is meer nodig. Voor alle complexe ruimtelijke projecten is een goed gestructureerde voorbereidingsprocedure nodig om het risico op juridische fouten te verminderen. Gelet op de complexiteit, is naast een goede samenwerking van de verschillende gemeentelijke onderdelen goede afstemming met de andere overheden noodzakelijk. Daarbij gaat het niet alleen om juridische vraagstukken, maar vooral om de houding om samen maatschappelijk belangrijke voorzieningen te realiseren. Complementair bestuur is een absolute voorwaarde voor het verhogen van het tempo in de gebiedsontwikkeling. De besluitvorming wordt daardoor transparanter en kwalitatief beter. Een goed gestructureerde voorbereiding biedt meer duidelijkheid en participatiemogelijkheden voor burgers.

### Voorwaarden voor decentralisatie

Gemeenten willen en kunnen taken op lokaal niveau beter én efficiënter uitvoeren. Om gemeenten daartoe in staat te stellen moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

- sterke gemeenten moeten zelfstandig of door samenwerking zorgen voor voldoende bestuurskracht;
- handelingsruimte voor gemeenten bij de uitvoering;
- duidelijke bevoegdheden richting maatschappelijke organisaties;
- voldoende financiële middelen voor nu en in de toekomst.

### Financiële ruimte voor gemeenten

Wat hun middelen betreft zijn gemeenten voor een belangrijk deel afhankelijk van het rijk. Gemeenten willen die afhankelijkheid van het rijk beperken door een verschuiving van een deel van het rijksbelastinggebied naar het gemeentelijke belastinggebied. Een verschuiving die niet tot lastenverhoging voor de burger mag leiden. Het grotere takenpakket van gemeenten rechtvaardigt een groter gemeentelijk belastinggebied. Daarnaast dient de normeringsystematiek, de "samen trap op, samen trap af" afspraak waarbij de algemene uitkering in het gemeentefonds is gekoppeld aan de rijksuitgaven, te worden hervat. De normeringsystematiek heeft in de afgelopen jaren zijn waarde bewezen en garandeert een rechtvaardige en evenredige verdeling van lasten en lusten voor gemeenten en rijk. Bij het instapniveau moet rekening worden gehouden met het 'tussen haakjes plaatsen' van deze systematiek in de jaren 2009, 2010 en 2011.

### ***Noodzaak van gelijktijdige schaalverkleining en schaalvergroting***

#### Schaalverkleining: terug naar de burger

Er is sprake van een te lage betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur, weinig inzet van de eigen capaciteiten van burgers en bedrijven voor het oplossen van problemen in de eigen (leef)omgeving en een bovenmatig grote bureaucratie. Dit is niet alleen een probleem voor het benodigde vertrouwen en de samenwerking tussen burger en bestuur, maar ook een probleem in het licht van de huidige financiële crisis. We moeten burgers en bedrijven meer ruimte geven om zaken zelf op te pakken. En hen meer invloed geven en betrokken krijgen bij het beleid, de besluiten en de uitvoering door de overheid.

Gemeenten hebben reeds aanzienlijke ervaring met het geven van verantwoordelijkheden aan burger en bedrijf en het organiseren van inspraak en participatie. Gemeenten moeten hiermee aan de slag om de komende jaren de relatie met hun burgers te verbeteren en samen met hen de opgaven voor de toekomst aan te pakken.

De schaal van de directe leefomgeving is er een van de lokale gemeenschap. Het lokaal bestuur heeft reeds ervaring in het geven van verantwoordelijkheden en beslissingsvrijheid op dit niveau, het dichtst bij de burger. Hier is sprake van een scala aan vergaande en minder vergaande vormen. Gesproken wordt over burgerparticipatie op diverse niveaus op de 'participatieladder': van 'slechts' informeren tot de ultieme vorm, het meebeslissen door burgers.

Hierin moet worden doorgezet om burgers zoveel mogelijk zeggenschap over de eigen leefomgeving te geven. Zonder daarmee een nieuwe bestuurslaag met bijbehorende bureaucratie te creëren. Burgers krijgen de mogelijkheid om zelf het heft in handen te nemen. Met dorps-, wijk- of buurtbudgetten krijgen burgers of burgerorganisaties bevoegdheden die daarvoor uitsluitend aan volksvertegenwoordigers en gemeentebestuurders werden voorbehouden. Mensen die de buurt kennen, kunnen zaken voor en in de buurt realiseren. Samen ontwikkelen zij een gemeenschappelijke visie op buurt, dorp of wijk.

Zo worden mensen betrokken bij de inrichting van hun samenleving, en moet de overheid zich reorganiseren van een aanbod naar vraaggerichte organisatie: op kleine schaal en voor overzichtelijke problemen wordt het contact tussen burger en bestuur hersteld.

De voorwaarde is wel dat in deze vorm ook vrijheid wordt geboden. Van de betrokken bewoners wordt enige scholing en inzet verwacht. Voorts moet voor zover relevant de afspiegeling in het oog worden gehouden, en de mate van democratische besluitvorming en verantwoording.

#### Schaalvergroting: organisatie en schaal vloeien logisch voort uit de taken

Nu bestaat bestuurlijk Nederland uit een veelheid aan overheidsorganisaties met deels overlappende verantwoordelijkheden. Er is sprake van overlap bij zowel de verschillende formele bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten) als een groot aantal tussenstructuren. Deze versnippering van de overheid leidt tot afstemmingsproblemen en dubbel werk.

Kortom het kan en moet efficiënter en transparanter.

Taken die geen onmiddellijk verband houden met de directe leefomgeving, dienen op de meest efficiënte schaal te worden georganiseerd, waarbij ook de samenhang met andere beleidsterreinen in het oog moet worden gehouden.

Kortom: organisatie en schaal moeten logisch en efficiënt voortvloeien uit het samenhangende takenpakket van de decentrale overheid.

Het streven moet daarom zijn de inspanningen op beleidsterreinen die gemeenten binnen samenwerkingsverbanden doen, te bundelen.

Op deze wijze vindt stroomlijning plaats van de regionale besluitvorming en de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op het terrein van arbeidsmarkt, onderwijs, veiligheid, gezondheid, verkeer en economie.

Veel overheidstaken betreffen een 'front-office'-functie, waarvan de burger wil dat die gewoon goed geregeld is, hoe het ook is georganiseerd. Hier is de burger vragende partij, maar wel bij een enkele aanbieder. Hier spelen aspecten als klantvriendelijkheid en efficiency een rol. Dit zijn overheidstaken die optimaal en op een grotere schaal kunnen worden georganiseerd, zonder dat daarbij de toegankelijkheid verloren gaat. De back-office voor deze 'dienstverleningstaken' kan dus ook op deze grotere en congruente schaal worden georganiseerd. Tegelijkertijd moeten de front-offices goed blijven aansluiten bij de directe leefomgeving. Elektronische dienstverlening speelt daarbij een belangrijke rol.

Verdere integratie van processen leidt ook tot besparingen. Gemeenschappelijke regelingen leveren immers bewezen efficiencyvoordelen op, met name in de primaire processen.

Deze samenwerkingsvormen moeten transparanter, slagvaardiger en slanker worden. De democratische verankering krijgt vorm in een directe(re) bestuurlijke verbinding met de gemeenten.

#### *Toekomst gemeenten, provincies en waterschappen*

Goed functionerende regionale samenwerking of gemeenten op regionale schaal leiden ertoe dat het takenpakket van provincies verder kan worden beperkt, en – bij een krachtig regionaal bestuur – kan worden ondergebracht bij regio's. Ook de rijksoverheid kan verder decentraliseren onder het motto "vertrouwen en loslaten". Zowel beleidsmatig als in de uitvoering is er met goed functionerende regionale samenwerking immers een slagvaardige eerste overheid. Deze eerste overheid opereert waar mogelijk dichtbij en in samenwerking met de burger en waar nodig op regionaal niveau. Een en ander leidt ertoe dat ook de rijksoverheid compacter kan worden vormgegeven. Zes à zeven 'kerndepartementen' zouden zich naast het stellen van nationale wettelijke kaders bezig kunnen houden met die vraagstukken die de territoriale grenzen van de eerste overheid overschrijden, met name op het gebied van ruimtelijke ordening en infrastructuur. Inspecties en toezicht vanuit de rijksoverheid zouden verder kunnen worden gereduceerd.

Gemeenten en waterschappen zijn de laatste decennia steeds meer elkaars partners geworden. Gemeenten zien daarbij het belang om afwegingen in het waterbeheer steeds meer op elkaar af te stemmen. Waterveiligheid, een goed waterbeheer in stad en landelijke gebied en kosteneffectieve afvalwaterketen zijn van groot belang op lokaal niveau. Daarbij wordt ten behoeve van effectieve en doelmatige uitvoering van overheidstaken op lokaal en bovenlokaal niveau geacht aan verdere integratie en versterking van de onderlinge relatie, zowel bestuurlijk in de beleidsvorming als organisatorisch in de uitvoering. Het bestuur van de waterschappen kan worden ondergebracht bij de gemeenten. De waterschappen kunnen als publiek lichaam blijven bestaan.