

- 75 IK KAN NIET ANDERS ZEGGEN
Column van de hoofdredacteur, prof. dr. N.J.M. Nelissen
- 77 DE PROVINCIE IN HET NEDERLANDS OPENBAAR BESTUUR:
WAARTOE EN WAARHEEN?
door dr. F. Hendriks
- 100 LOKAAL BESTUUR IN ZWITSERLAND: KLEINE GEMEENTEN,
GROTE AUTONOMIE, BEPERKTE BESTUURSKRACHT
(SERIE 'VERANDEREND LOKAAL BESTUUR IN VERGELIJKEND
PERSPECTIEF')
door prof. dr. A. Ladner
- 119 DE BEHOEFTE AAN LEIDING BIJ DE OVERHEID. EEN ONDER-
ZOEK ONDER SUBTOPAMBTENAREN
door prof. dr. N.J.M. Nelissen en dr. C.J. Lako
- 139 PRESTATIEMETING IN DE PUBLIEKE SECTOR. STRATEGIEËN
OM PERVERSE EFFECTEN TE NEUTRALISEREN
door prof. mr. dr. J.A. de Bruijn
- 160 DEBAT:
DE ONVOLTOOIDE VAN VAN MIERLO. OVER DE GRENZEN VAN
DE ECONOMISCHE OPTIEK
door dr. F.J.P.M. Hoefnagel
- 162 ONDERZOEK ALLES EN BEHOUD HET GOEDE! REACTIE OP 'DE
ONVOLTOOIDE VAN VAN MIERLO'
door prof. dr. J.G.A. van Mierlo
- 167 BESTUURSWETENSCHAPPELIJKE KRONIEK:
INFORMATIESAMENLEVING, OPENBAAR BESTUUR EN
BESTUURSKUNDE
door prof. dr. A. Zuurmond
- 172 BESTUURSGEBOUW TE KIJK GEZET
- 173 SAMENVATTINGEN

- Wenken voor de auteur**
- 1 De maximale omvang van een artikel ligt tussen 5.000 en 7.500 woorden.
 - 2 Zuinigheid met noten wordt op prijs gesteld. Noten dienen aan het eind van een artikel te worden geplaatst en als een apart bestand te worden aangeleverd.
 - 3 Voeg een samenvatting toe van maximaal 50 woorden.
 - 4 Het is raadzaam om vroegtijdig contact op te nemen met het redactiesecretariaat.
 - 5 Kopij dient in tweevoud te worden aangeleverd. Na besluit over de plaatsing van bijdragen zal het redactiesecretariaat in nader overleg treden met de auteur over de wijze van aanlevering.

Bestuurswetenschappen

Bestuurswetenschappen wil de verbreiding en verdieping van de wetenschappelijke kennis omtrent het openbaar bestuur bevorderen door het publiceren van wetenschappelijk verantwoorde analyses van ontwikkelingen binnen het openbaar bestuur vanuit alle daarvoor in aanmerking komende disciplines.

Redactie

Hoofdredacteur: prof. dr. N.J.M. Nelissen. Redactiesecretaris: dr. P.J.M. de Goede.
Leden: dr. M.J.G.J.A. Boogers, prof. dr. S.A.H. Denters, mr. J.A.M.G. van den Heuvel, prof. dr. M.J.W. van Twist, prof. dr. A. Zuurmond

Redactieraad

Prof. dr. V.J.J.M. Bekkers, ir. H.K.W. Bekkers, mr. H.J.E. Bruins Slot, prof. dr. W. Derksen, prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, prof. dr. F. Fleurke, J. Franssen, prof. dr. J.L.A. Geurts, prof. dr. H.J.M. Goverde, prof. dr. M.A. Hajer, mr. dr. A.J.E. Havermans, dr. C.A. Hazeu, prof. dr. mr. E.F. ten Heuvelhof, prof. dr. L.W.J.C. Huberts, prof. mr. dr. H.M. de Jong, prof. dr. J.A. van Kemenade, mr. dr. A.A.L.G.M. Kessen, prof. dr. W.J.M. Kickert, dr. J.F.M. Koppenjan, dr. C.J. Lako, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, mr. drs. A.J. Modderkolk, prof. dr. A.B. Ringeling, prof. mr. dr. M. Scheltema, G.J. Schutte, prof. dr. T.J.M. Spit, prof. dr. H.C.G. Spoormans, prof. dr. B. Steunenbergh, mr. H.D. Stout, prof. drs. E. van Thijn, prof. dr. P.W. Tops

Redactiesecretaris

Dr. P.J.M. de Goede, KU Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, Thomas van Aquinostraat 5, Nijmegen. Telefoon 024-361 20 32 of 024-361 20 44.
Fax: 024-361 23 79.
E-mail: P.deGoede@mailbox.kun.nl
Postadres: Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen.

Uitgave

Postbus 30435, 2500 GK Den Haag. Telefoon: 070-373 88 88.
Fax: 070-365 18 26. Internet: www.vnguitgeverij.nl



Abonnementen

Bestuurswetenschappen verschijnt zes maal per jaar.
Abonnementen: € 69,20 per jaar voor particulieren, € 80,55 per jaar voor instellingen en € 41,75 voor studenten onder overlegging van een inschrijvingsbewijs.
Een los nummer kost € 12,71.
Het abonnement wordt aangegaan voor één kalenderjaar.
Opzeggingen vóór 1 december.

NICO NELISSEN • Ik kan niet anders (Prof. dr. N.J.M. Nelissen is hoofdredacteur van Bestuurswetenschappen) zeggen ...

BESTE MENSEN,

Gemeenten worden de komende jaren anders bestuurd, of beter gezegd door andere mensen bestuurd. De lokale partijen hebben de gevestigde politieke partijen een enorme klap toegebracht. Voormalige wethouders en raadsleden van de grote politieke partijen staan er nu beduusd en verlegen bij. Weg hun comfortabele positie, weg alle vanzelfsprekendheden, weg de misplaatste arrogantie, geen ruimte meer voor machtswelustige blikken of glimlachjes die alleen maar uit pedanterie geboren worden. Pim Fortuyn heeft ze allemaal met de billen bloot gekregen en daar was het hem ook om te doen. Van billen schijnt hij te houden, met name van strakke mannelijke billen. Dat is zijn goed recht, dat moet hij zelf weten, als hij van die van mij maar af blijft. Of de politici met de blote billen met de nieuwe situatie nu zo gelukkig zijn, waag ik te betwijfelen. Wat zeg ik, ik weet zeker dat ze razend zijn. Ik heb het ook op de televisie kunnen zien, op de radio kunnen horen en in de krant kunnen lezen. Wat waren de commentaren na afloop van de gemeenteraadsverkiezingen weer onaangenaam lamelendig. Zelden maak je zulk krakkemikkig gestuntel mee van mensen die toch in het algemeen de indruk willen wekken dat ze tot de categorie van verstandige lieden behoren. Wat waren ze kwaad en wat waren ze trots op het feit dat ze tot dusverre het politiek allemaal zo netjes hadden gespeeld. De electorale druiven waren weer eens meer dan zuur. Niet alleen de beruchte misinterpretaties van de uitslag waardoor elk verlies als een winst wordt aangemerkt waren weer in allerlei misselijkmakende varianten te horen, maar vooral de door woede en verachting ingegeven opmerkingen dat rattenvangers zijn opgestaan, Sjorsen van even zoveel rebellenclubs op het toneel zijn verschenen en dat publiciteitsgeile personen in deze door de media gemaakte samenleving de dienst uitmaken. Wacht maar eens tot die blaaskaak van Fortuyn met zijn programma komt en de namen bekend worden van de Tweede Kamer-kandidaten, dan zullen we eens echt de aanval openen. Dan zullen we hem een poepje laten ruiken. Dan zal blijken dat er geen inhoud achter die gesuggereerde zelfver-

Serie 'Veranderend lokaal bestuur
in vergelijkend perspectief',
onder redactie van S.A.H. Denters
en L.E. Rose

Lokaal bestuur in Zwitserland: kleine gemeenten, grote autonomie, beperkte bestuurskracht*

1 INLEIDING

Gemeenten vormen een belangrijke pijler van het politieke systeem en de politieke cultuur in Zwitserland. Gemeenten zijn niet alleen de laagste bestuurslaag; ze zijn tevens wettelijk onafhankelijke publieke instituties met een door de lokale politieke gemeenschap zelf vastgestelde 'grondwet', het gemeentelijk handvest (Tschäni, 1990, p. 281). In de laatste 150 jaar zijn gemeenten in staat geweest binnen de kantons een hoge mate van autonomie te behouden. Deze gemeentelijke autonomie is vergelijkbaar met de aanzienlijke autonomie die de kantons genieten binnen de Zwitserse federale staat. Drie elementen zijn beeldbepalend voor deze autonomie:

- Allereerst kennen gemeenten, binnen de kaders van de kantonale wetgeving, een aanzienlijke vrijheid bij de inrichting van hun lokale politieke systeem (Ladner, 1991). Omdat zowel de lokale voorkeuren als de lokale autonomie per kanton variëren, vinden we in

Zwitserland een enorme diversiteit aan politieke systemen. Ter illustratie: een kleine 20 procent van alle gemeenten werkt met een gekozen volksvertegenwoordiging (representatieve democratie). In de resterende gemeenten heeft men echter een directe democratie met een algemene volksvergadering.¹ Evenzo wordt in 30 procent van de gemeenten de uitvoerende macht gekozen op basis van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging, terwijl deze verkiezingen in de overige gemeenten geschieden op basis van het meerderheidsstelsel. In eenderde van de kantons staat het de gemeenten vrij om voor de verkiezingen van de uitvoerende macht te kiezen tussen deze twee kiesstelsels. In de rest van het land bepaalt de kantonale wetgeving welk systeem van toepassing is. Een laatste illustratie: in veel kantons zijn gemeenten vrij om het aantal leden van de uitvoerende macht te bepalen, in andere kantons is de omvang daarentegen afhankelijk van het inwonertal van de gemeente.

- Zwitserse gemeenten beschikken over een grote beleidsvrijheid bij het vervullen van hun taken. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel behoren alle taken die niet expliciet zijn toebedeeld aan hogere organen tot het domein van het lokaal bestuur. Tot de belangrijkste gemeentelijke taken behoren: de uitvoering van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg (ziekenhuizen), ouderenzorg (inclusief de bouw van bejaardenhuizen), onderwijs, afvalverwerking, gas, water en elektra en de aanleg van lokale wegen. Gemeenten zijn tevens verantwoordelijk voor culturele aangelegenheden en het beheer van gemeentelijke eigendommen. Daarnaast zijn gemeenten bevoegd om zelf de leden van de uitvoerende macht en het ambtelijk apparaat aan te stellen en de condities van het burgerschap van de lokale politieke gemeenschap te bepalen. Overigens bestaan er ook in de gemeentelijke taken verschillen tussen de kantons.
- Erg opvallend is de fiscale autonomie van de gemeenten (zie Linder, 1991; Linder/Nabholz, 1999, p. 129). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor hun eigen financiën en zijn vrij in de bepaling van het belastingtarief. Dit tarief kan oplopen tot een derde van de totale belasting die burgers moeten betalen. Om alle kosten te kunnen dekken moet het lokale belastingtarief in minder welvarende gemeenten drie tot vier maal zo hoog worden vastgesteld dan in meer welvarende gemeenten. Omdat het bij de lokale belastingheffing om naar verhouding substantiële bedragen gaat, leidt dit tot aanzienlijke intergemeentelijke verschillen in lokale belastingdruk. Deze verschillen worden slechts ten dele gecompenseerd door een uitgebreid stelsel van horizontale en verticale intergouvernementele inkomensoverdrachten.

Over het algemeen behandelt de kantonale wetgeving gemeenten, ongeacht hun inwonertal, op voet van gelijkheid. Er zijn echter uitzonderingen. Zo kunnen grotere gemeenten bepaalde besluiten aan een referendum onderwerpen of beschikken zij over meer uitvoerende bevoegdheden, bijvoorbeeld bij de uitgifte van bouwvergunningen. De belangrijkste verschillen tussen grote en kleine gemeenten vinden echter hun oorsprong in het simpele feit, dat gemeenten van slechts enkele honderden inwoners nu eenmaal niet dezelfde diensten hoeven te verlenen als grote steden.

De status van gemeenten als pijler van het Zwitserse staatsbestel blijkt onder meer uit het feit, dat het aantal gemeenten in de loop der tijd nauwelijks veranderd is. Dit is verbazingwekkend omdat Zwitserse gemeenten over het algemeen extreem klein zijn. Meer dan de helft van het aantal gemeenten heeft minder dan 1000 inwoners. In Europa hebben alleen Griekenland, Frankrijk en IJsland gemiddeld genomen kleinere gemeenten (Conseil de l'Europe, 1995, p. 10-19). In deze 'mini-gemeenten' woont evenwel maar een klein percentage van de Zwitserse bevolking. Anders dan in Noord-Europa zijn tot de jaren negentig in Zwitserland nauwelijks serieuze pogingen tot gemeentelijke herindeling ondernomen. Tussen 1848 en 2000 is het aantal gemeenten slechts bescheiden gedaald, van 3203 naar 2896. In de afgelopen tien jaar heeft in enige kantons op bescheiden schaal herindeling plaatsgevonden (Dafflon, 1998, p. 125-128).²

Tabel 1 Omvang van Zwitserse gemeenten

Omvang van gemeente	Aantal	Procentueel	Percentage van totale bevolking
tot 249	504	17.4	1.0
250-499	492	17.0	2.5
500-999	566	19.5	5.6
1000-1999	540	18.6	10.7
2000-4999	503	17.4	22.2
5000-9999	173	6.0	16.7
10000-19999	88	3.0	16.8
20000-49999	22	0.8	8.8
50000-99999	3	0.1	3.0
meer dan 100000	5	0.2	12.8
Totaal	2896	100	100

Aantal gemeenten per 31-12-2000 (SFSO, 2000a)

Inwonertal gemeenten per 31-12-1999: 7 164 444 (SFSO, 2000b)

Recent klagen gemeenten erover dat ze niet alleen over te weinig middelen, maar ook over onvoldoende vrijheid beschikken om hun verantwoordelijkheden adequaat te kunnen vervullen. Gedeeltelijk is dit te wijten aan de toename van de taken die gemeenten moeten behartigen (en de toegenomen complexiteit daarvan). Tevens is er sprake van een toenemende interdependentie tussen de verschillende overheidsniveaus. In dat kader zijn gemeenten meer en meer uitvoerende organen van de staat geworden (Geser et al., 1996, p. 292-336).

Een enquête onder alle gemeenten in 1998 (Ladner et al., 2000) laat zien dat veel gemeenten de grenzen van hun bestuurskracht hebben bereikt.³ De capaciteitsproblemen doen zich, volgens de gemeenten zelf, het meest nadrukkelijk voelen bij de sociale bijstandsverlening, de zorg voor werklozen en het functioneren van het lokale bestuursorgaan (werving, ontbreken van managementfaciliteiten). Verder doen zich ook knelpunten voor bij de opvang van asielzoekers, de veiligheid, het rioolonderhoud en het openbaar vervoer. Als deze resultaten worden vergeleken met een vergelijkbare enquête in 1994 (Geser et al., 1996), dan valt onmiddellijk op dat de problemen op bijna al deze gebieden zijn toegenomen.⁴

Met de economische recessie van de jaren negentig is de financiële situatie van de gemeenten verslechterd. Dit blijkt uit een scherpe toename van de schuldpositie van gemeenten. Gedurende de periode 1995-1997 heeft, zo blijkt uit informatie van de gemeenten, 32 procent van de Zwitserse gemeenten het einde van het boekjaar afgesloten met een tekort. Verder heeft sinds 1994 19 procent van de gemeenten de belasting moeten verhogen. Een vergelijking van de rekeningcijfers over de periode 1995-1997 met vergelijkbare cijfers over 1991-1993 laat zien, dat de helft van het aantal gemeenten die over 1995-1997 het boekjaar met een tekort afsloot, dat ook deed in de periode 1991-1993. Kortom, er is een groot aantal structureel zwakke gemeenten.

De gevolgen van de sociale veranderingen (individualisering, pluralisatie en secularisatie) manifesteren zich ook in de gemeenten steeds duidelijker. Volgens de resultaten van een enquête onder de gemeentesecretarissen in 1994, zijn burgers steeds kritischer en veeleisender geworden ten aanzien van de prestaties van de politiek en het ambtelijk apparaat. Zij nemen vaker direct contact op met bestuurders en proberen vaker langs juridische weg ongewenste projecten te stoppen. Aan de andere kant zijn

burgers minder dan voorheen bereid om gemeenschapsactiviteiten te ondernemen of om zich beschikbaar te stellen voor politieke ambten. Gemeenten hebben erg veel moeite om voldoende mensen te vinden die bereid zijn om de verschillende politieke ambten te vervullen. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat vanwege het geringe inwonertal van de Zwitserse gemeenten er een relatief groot aantal politieke posities te bekleden valt. Volgens een schatting varieert dit van ongeveer 3 procent van de kiesgerechtigden tot maar liefst 10 procent of meer in sommige van de kleinste gemeenten (Ladner et al., 2000, p. 23).

Natuurlijk kennen niet alle gemeenten dezelfde problemen. In de ogen van gemeentesecretarissen zijn het niet noodzakelijk de kleinere gemeenten die worden geconfronteerd met de grootste problemen. Het lijkt er eerder op dat naarmate de gemeente groter is, deze eerder stuit op de grenzen van zijn bestuurskracht. Een mogelijke reden hiervoor zou gelegen kunnen zijn in de omstandigheid dat grotere gemeenten, als regionale centra, ook meer taken hebben en men er eerder (mogelijke) problemen onderkent.

De toenemende problemen bij de taakuitoefening en het verslechteren van hun financiële situatie in de jaren negentig zorgde binnen de gemeenten voor een hervormingsdebat. Een landelijke enquête in 1998 liet zien dat de gemeenten niet alleen hun positie binnen het kanton aan het heroverwegen waren, maar dat ook gedacht werd aan verschillende vormen van intergemeentelijke en publiek-private samenwerking, gemeentelijke herindeling en fusie met andere gemeenten of een andere inrichting van het gemeentebestuur (Ladner et al., 2000).

3

VERANDERINGEN IN TAKENPAKKET EN POSITIE

Wie is verantwoordelijk voor welke taken en wat is er gebeurd met de gemeentelijke autonomie?

In de laatste decennia zijn steeds meer overheidstaken overgedragen aan gemeenten en zijn meer en meer wettelijke restricties opgelegd door hogere politieke niveaus. In het midden van de jaren negentig realiseerden kantons en gemeenten zich dat hun onderlinge samenwerking verre van optimaal was. Het besef rees dat een hervorming van de bestuurlijke verhoudingen eerst helder zou moeten maken wat behoort tot de lokale en de kantonale verantwoordelijkheden. Bovendien beschouwde menig-

een de financiële verhoudingen als ondoorzichtig, ineffectief en ondoelmatig. Deze verhoudingen waren in strijd met het beginsel 'belang, betaling, zeggenschap'. Dit principe houdt in dat de belanghebbende bepaalt welke voorzieningen worden getroffen en dat deze tevens de kosten van deze voorzieningen draagt. In bijna alle kantons zijn daarom min of meer serieuze pogingen gedaan om te komen tot een meer adequate verdeling van taken en middelen over de verschillende bestuurslagen (Ladner/Steiner, 1998, p. 24). Het merendeel van deze hervormingen is gebaseerd op het principe 'belang, betaling, zeggenschap'. Verder erkent men dat de inkomensoverdrachten aan gemeenten moeten zijn gebaseerd op de lokale belastingcapaciteit en dat deze overdrachten moeten plaatsvinden in de vorm van een algemene uitkering en niet in de vorm van een doeluitkering.

De filosofie achter deze herverdeling van taken tussen de bestuurslagen sluit nauw aan bij het gedachtegoed van het 'Nieuw Publiek Management' (NPM). Er blijven echter verscheidene problemen. Welke taken kunnen geheel in de handen van de gemeenten blijven? Wat is een gepaste compensatie voor de verschillen in belastingcapaciteit tussen 'rijke' en 'arme' gemeenten? Welke goederen en diensten moeten door alle gemeenten worden geleverd en welke standaarden zouden daarbij een rol moeten spelen? Hoe kan optimaal gebruik van gemeentelijke middelen worden verzekerd? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is meer inzicht nodig in de kosten van door elke gemeente verschaft goederen en diensten. Om dit te bereiken heeft een aantal kantons een uitgebreide benchmarking onder gemeenten voorbereid.

In één geval (het kanton Bern) heeft de reallocatie van taken – onverwacht en zeker niet tot genoegen van de gemeenten – geleid tot een overdracht van belastingopbrengsten naar het kantonale niveau. Deze verplaatsing kan echter niet worden gezien als een wezenlijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie aangezien de beslissingsmacht van de gemeenten op de in het geding zijnde terreinen (basisonderwijs, sociale zekerheid en volksgezondheid) toch al vrij zwak was. In vergelijkend perspectief is de autonomie van Bernse gemeenten nog altijd hoog.

Over het algemeen staan de beginselen van subsidiariteit en lokale autonomie in Zwitserland niet ter discussie. Naar alle waarschijnlijkheid zal in de toekomst de lokale autonomie echter meer het karakter krijgen van een 'operationele autonomie', terwijl de verantwoordelijkheid voor strategische beslissingen zich in toenemende mate zal verplaatsen naar hogere overheden. Kantonale gezagsdragers zullen de gemeenten zeggen *wat* ze moeten doen, terwijl de gemeenten mogen beslissen over de vraag *hoe* ze dat willen gaan doen.

Samenwerking van gemeenten wordt nog belangrijker

De meest populaire bestuurshervorming in Zwitserse gemeenten aan het eind van de jaren negentig is intergemeentelijke samenwerking. In een in 1998 uitgevoerde enquête beweerde tweederde van de gemeenten dat de samenwerking met andere gemeenten in de afgelopen vijf jaar was geïntensiveerd. Bij de andere gemeenten bleef de intensiteit van de samenwerking gelijk. De idee dat gemeenten met het oog op efficiëntievoordelen bij de verschaffing van bepaalde diensten moeten samenwerken, is zeker niet nieuw. In de geschiedenis van Zwitserse gemeenten hebben er altijd wel bepaalde vormen van intergemeentelijke samenwerking bestaan, wat niet verwonderlijk is gezien de bescheiden schaal van sommige gemeenten.

De traditionele vorm van intergemeentelijke samenwerking is een publiekrechtelijk samenwerkingsorgaan. Recent kiezen gemeenten echter steeds vaker voor meer flexibele privaatrechtelijke verbanden. In 1998 werkte ten minste de helft van de gemeenten samen met een of meer andere gemeenten, op gebieden als onderwijs, gezondheidszorg, ouderenzorg, afvalbeleid, drinkwatervoorziening, rioolonderhoud en ambtelijke dienstverlening. Vooral op de gebieden werklozenzorg, ambtelijke dienstverlening, brandweer en medische zorg is de samenwerking in de laatste vijf jaar geïntensiveerd (Ladner et al., 2000). Niettemin is er nog een aanzienlijk aantal gebieden waar een intensivering van de samenwerking denkbaar is. Deze gebieden zijn onder andere: algemeen bestuur (computernetwerken, financiële administratie), voorzieningen voor asielzoekers, integratie van immigranten, planning, bouwvergunningen, overheidsgebouwen, milieuvraagstukken, verkeer. Tot op heden werkt op deze terreinen slechts 20 procent van de gemeenten samen.

Vanzelfsprekend biedt intergemeentelijke samenwerking, als vorm van schaalvergroting, in nogal wat gevallen mogelijkheden tot het benutten van economische schaalvoordelen. Samenwerking roept echter ook vragen op over het democratisch gehalte van de besluitvorming. Hoe kunnen besluiten binnen een samenwerkingsverband van grotere en kleinere gemeenten worden genomen op een wijze die recht doet aan het principe 'one man, one vote'? Hoe kunnen gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van een samenwerkingsverband democratisch worden gecontroleerd en hoe moeten, in het geval van privaatrechtelijke samenwerking, contracten worden vastgelegd en eigendomsrechten geregeld?

Publiek-private samenwerking, een 'oude' oplossing herontdekt

Samenwerking met de private sector is, evenmin als intergemeentelijke samenwerking, nieuw voor Zwitserse gemeenten; het is van oudsher een noodzaak (Ruegg, 1994). Kleine gemeenten konden zich geen omvangrijk ambtelijk apparaat permitteren. Meer dan 60 procent van de gemeenten geeft in 1994 in een enquête aan dat ze regelmatig terugvallen op de diensten van een private partner (Geser et al., 1996). Terreinen waar publiek-private samenwerking breed ingang heeft gevonden zijn bouw en planning, waar bijna de helft van de gemeenten externe ondersteuning zoeken. Daarnaast zoekt eenderde van de gemeenten samenwerking op het gebied van verkeer, juridische vraagstukken en computertechnologie. Met de introductie van het NPM zijn privatisering en uitbesteding in toenemende mate aantrekkelijk geworden. Voor sommigen omdat samenwerking met de private sector een stap is in de richting van een neoliberale, minimale staat. Voor anderen omdat zij menen dat publieke goederen en diensten niet uitsluitend geproduceerd hoeven te worden door de publieke sector, zolang sturing en controle door de burgers en hun vertegenwoordigers verzekerd blijft.

Gemeentelijke herindeling niet populair

Gemeentelijke herindeling is in Zwitserland nimmer een populair thema geweest. De territoriale hervormingen die in veel Noord-Europese landen in de jaren zeventig plaatsvonden, hebben in Zwitserland geen invloed gehad. Er zijn nooit serieuze pogingen in het werk gesteld om het aantal gemeenten te reduceren. In het midden van de jaren negentig werd herindeling wel een issue in het publieke debat. Dat geldt vooral in de kantons Fribourg, Thurgau, Luzern, Tessin en Graubünden. Het gaat hier, met uitzondering van Luzern, om kantons waarin de gemeenten zelfs naar Zwitserse begrippen erg klein zijn.

Wanneer de stabiliteit van de gemeentegrenzen in acht wordt genomen, is het opvallend dat 20 procent van de in 1998 onderzochte gemeenten, in een enquête aangeeft, met een of meer aangrenzende gemeenten te hebben gesproken over een herindeling. Niettemin geeft slechts acht procent van deze gemeenten, vooral gelegen in de eerder genoemde kantons, aan inzake herindeling meer vastomlijnde plannen te hebben ontwikkeld. Al met al is een grootschalige herindeling in de komende jaren uiterst onwaarschijnlijk. Om, conform een in het kanton Luzern gelan-

ceerde gedachte, alle gemeenten op te schalen tot minimaal 3000 inwoners, zou 80 procent van de gemeenten moeten fuseren. Bovendien is het maar de vraag of er zoiets bestaat als een optimale schaal voor het lokaal bestuur (en meer principieel, of er überhaupt toekomst is voor lokale bestuurseenheden met een algemene en integrale bestuurlijke competentie inzake lokale diensten en voorzieningen). Dat neemt niet weg, dat er naar alle waarschijnlijkheid wel enige herindelingen van met name zeer kleine gemeenten in kantons als Fribourg en Ticino zullen plaatsvinden.

Nieuwe overheidslagen, centralisatie of decentralisatie?

Ook wordt er gedacht over de vorming van nieuwe regionale bestuursstructuren, stedelijke gebiedsautoriteiten en de overdracht van taken naar een bovengemeentelijk schaalniveau (bijvoorbeeld naar de 'Bezirke' die in sommige kantons reeds bestaan, maar daar vooralsnog slechts van beperkt belang zijn). Gezien het dichte bestuursnetwerk van 26 kantons en ongeveer 2900 gemeenten, in een land met maar zeven miljoen inwoners, is het enthousiasme voor de introductie van nieuwe bestuurslagen niet erg groot. In de discussie over het bestuur van de plattelandsregio's is een belangrijke vraag of zulke regio's werkelijk een breed pakket aan lokale taken zouden moeten krijgen. Daarnaast is de vraag hoe het democratisch besluitvormingsproces zou moeten worden vormgegeven. In de discussie over het bestuur van stedelijke agglomeraties, stuit het idee van partiële bestuurlijke integratie bij met name de welvarende gemeenten op tegenstand omdat zij meer belasting moeten betalen en politieke macht moeten inleveren. Voor bepaalde taken (bijvoorbeeld openbaar vervoer) lijkt er niettemin wel enig draagvlak voor een regionale bestuursvorm.

Met 26 kantons en grofweg 2900 gemeenten is Zwitserland al een sterk gefederaliseerd en gedecentraliseerd land. In deze constellatie is er bijna als vanzelfsprekend geen (verdere) decentralisatietendens. Er lijkt veeleer behoefte aan een meer adequaat concept van lokale autonomie en federalisme, waarbij de financiële sturing en controle voor een taakveld zoveel mogelijk worden geconcentreerd bij een enkele bestuurslaag. Waar een dergelijke exclusieve competentietoewijzing niet mogelijk of wenselijk is, zou een onderscheid gemaakt moeten worden tussen strategische bevoegdheden voor de hogere bestuurslagen en operationele bevoegdheden voor lagere niveaus. Teneinde de structurele verschillen tussen gemeenten en kantons te compenseren is bovendien een systeem nodig dat voor de voorziening van publieke goederen en diensten gelijke standaarden verzekert. Verder moet het systeem zo worden ingericht dat

lokale besturen niet worden gestimuleerd tot inefficiënt gedrag om zo in aanmerking te komen voor extra inkomensoverdrachten van hogere bestuursniveaus. Bij de huidige hervorming van intergouvernementele verhoudingen heeft men het concept van minimumeisen voor dienstverlening geïntroduceerd. Zo hoopt men de ongelijkheden te reduceren die het gevolg zijn van federalisme en gemeentelijke autonomie, zonder teveel inbreuk te maken op de handelingsvrijheid van de kantonale en lokale besturen. Bij de verdeling van financiële middelen zijn de hervormingen erop gericht de allocatie meer te baseren op de standaardkosten voor de verschaffing van diensten. Daarbij wordt tevens geprobeerd de centrale en kantonale inkomensoverdrachten naar de gemeenten meer te gieten in de vorm van een algemene uitkering (in plaats van doeluitkeringen).

4

POLITIEK EN BESTUUR: BESLUITVORMING EN 'NIEUW PUBLIEK MANAGEMENT'

Pogingen tot versterking van de uitvoerende macht

In het licht van gewijzigde omstandigheden hebben gemeenten op eigen initiatief een veelheid aan hervormingen geïnitieerd. Een belangrijke trend, die naar voren komt uit een onderzoek onder Zwitserse gemeentesecretarissen, wordt gevormd door de pogingen die men in veel gemeenten onderneemt om de besluitvorming te stroomlijnen en efficiënter te maken door de overdracht van bevoegdheden van de burgers en de parlementen naar de uitvoerende macht en functionele commissies (voor onderwijs, planning, bouw, etc.). Ook heeft men geprobeerd te komen tot een vermindering van het aantal commissies en een beperking van het aantal leden van allerlei bestuursgremia. Daarnaast heeft men getracht diensten af te stoten of uit te besteden aan de particuliere sector. Minder in zwang zijn hervormingen van het politieke systeem. Er is een zekere tendens om bij de verkiezingen van de leden van de uitvoerende macht het meerderheidsstelsel te vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging, hoewel er ook voorbeelden zijn van veranderingen in de omgekeerde richting.⁵ Al deze veranderingen zijn echter van relatief gering belang en dragen waarschijnlijk weinig bij tot een verbetering van de gemeentelijke beleidsprestaties. De invoering van door het 'Nieuw Publiek Management' geïnspireerde maatregelen is hier mogelijk van groter gewicht.

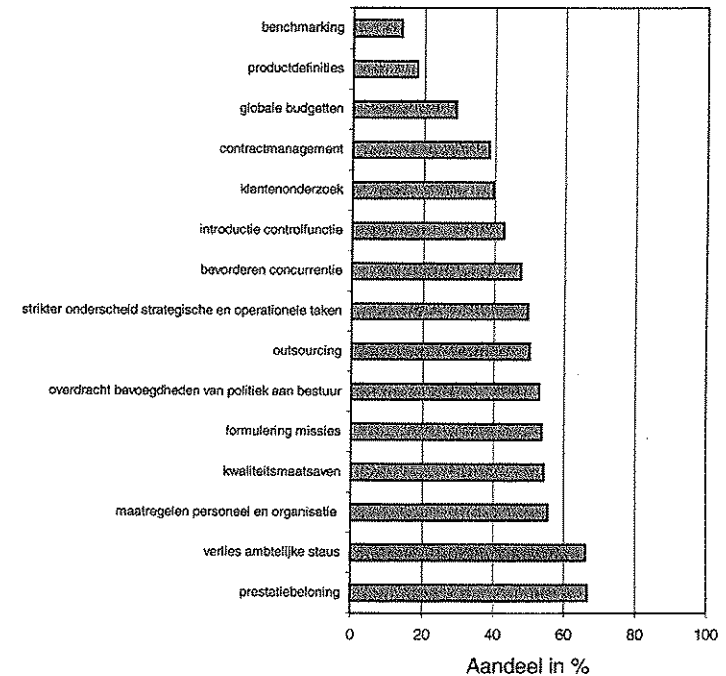
De verspreiding van Nieuw Publiek Management in Zwitserland

Internationaal gezien is 'Nieuw Publiek Management' (NPM) een label dat verwijst naar een omvattende hervorming van de publieke sector die zich richt op zowel de politieke als de ambtelijke zijde van het bestuur. Het idee dat NPM één eenduidig hervormingspakket zou omvatten, is terecht in twijfel getrokken (Pollitt, 2000, p. 184). Bij de introductie van NPM zijn niet alle landen vanuit hetzelfde punt vertrokken – noch in termen van de inrichting van hun publieke sector, noch in termen van hun conceptie van de rol en het karakter van de staat. Evenmin zijn alle overheden in gelijke mate in staat om hervormingen te implementeren (denk bijvoorbeeld aan de moeilijkheden voor federale staten). Bovendien is in nogal wat OECD-landen de welvaartsstaat niet ingericht langs strikt overheidsbureaucratische lijnen. In scholen, ziekenhuizen en allerlei vormen van sociale zorg zwaaien autonome professionals en niet bureaucraten de scepter (Clarke/Newman, 1997). Dit laatste geldt niet in de laatste plaats ook voor Zwitserland.

In de jaren negentig overspoelde de NPM-golf het Zwitserse bestuur. In gemeenten in de kantons Bern, Basel-Land en Zürich is in het midden van de jaren negentig een aantal proefprojecten gelanceerd (Haldemann/Schedler, 1995, p. 100). Sindsdien is het aantal NPM-hervormingsprojecten aanzienlijk gestegen. Uit een in 1998 onder de kantons gehouden enquête, bijvoorbeeld, blijkt dat in 24 van de 26 kantons NPM-hervormingsprojecten liepen (Ladner/Steiner, 1998, p. 23) en aan het eind van 1998 liet een enquête zien, dat reeds meer dan eenderde van de Zwitserse gemeenten NPM-hervormingen had overwogen (Ladner et al., 2000, p. 128). Het voert te ver om te zeggen dat NPM een issue is in heel Zwitserland, maar in de praktijk is het concept niettemin in brede kring goed ontvangen. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft niet alleen aan dat ze NPM hebben overwogen, maar dat ze ook al de eerste stap hebben gezet in de richting van implementatie van NPM-maatregelen. Van de gemeenten die zeggen de eerste stap te hebben gezet heeft echter slechts een klein deel al een aantal kernelementen van NPM (productdefinities, globale begrotingen, contractmanagement; zie figuur 1) ingevoerd. Deze kernelementen zijn essentieel voor een prestatiegericht lokaal bestuur (Schedler/Proeller, 2000, p. 121-122). In Zwitserse gemeenten genieten veranderingen op het gebied van 'human resource management' (eliminatie van de ambtenarenstatus, betaling op basis van performance en maatregelen gericht op persoonlijke ontwikkeling) een grotere populariteit dan de kernmaatregelen. Dit sluit nauw aan bij het streven

om de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector aan te passen aan die in de private sector. Naast het 'human resource management' neemt het belang van strategisch management toe. Deze trend blijkt uit de formulering van 'missies' en de delegatie van operationele taken van de politieke naar de ambtelijke sfeer.

Figuur 1 NPM-elementen geïmplementeerd in gemeenten met NPM-hervormingsprojecten. Bron: Enquête gemeentesecretarissen, 1998.



N=590

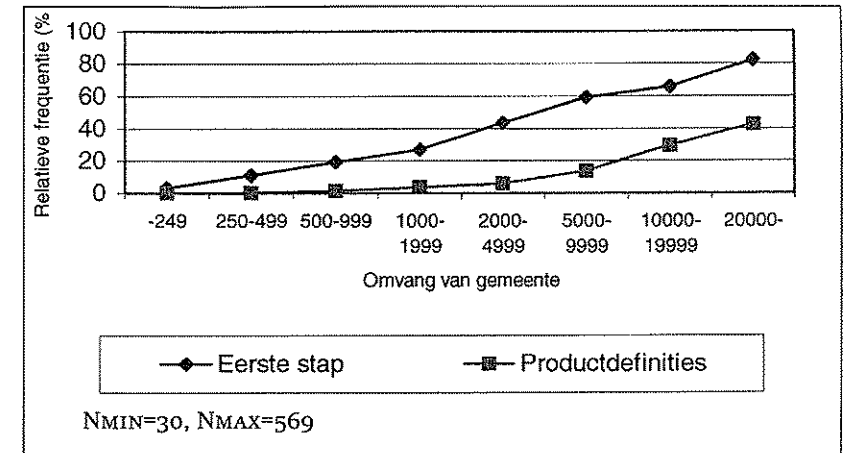
Het is interessant om te zien dat de weinige gemeenten die producten hebben gedefinieerd (minder dan 20 procent van alle NPM-gemeenten) ook reeds andere NPM-maatregelen hebben ingevoerd. Het gaat daarbij ook om kernmaatregelen, onder andere de scheiding van strategische en operationele taken en prestatieafspraken. In vier van de vijf gemeenten die productdefinities hanteren, introduceerde men ook deze andere instrumenten. Dit bevestigt de gedachte dat deze maatregelen tezamen de basis vormen voor een op prestatiegericht bestuur.

Het is ook interessant om te kijken in hoeverre ook de talloze kleine Zwitserse gemeenten in staat zijn in te spelen op de NPM-hervormingen. Is het zo dat NPM slechts geïmplementeerd kan worden in de kleine categorie van grote gemeenten? Uit onderzoeksmateriaal blijkt dat tot op heden NPM niet wijdverspreid is onder de kleine en middelgrote gemeenten (minder dan 5.000 inwoners). In de meeste grotere gemeenten daarentegen zijn op een of andere wijze al wel de eerste stappen op de NPM-weg gezet (zie figuur 2). Vermeldenswaard is dat viervijfde van de gemeenten met meer dan 20.000 inwoners reeds NPM-elementen heeft ingevoerd. Verder blijkt ook dat kleine en middelgrote gemeenten nog nauwelijks de voor een prestatiegericht bestuur wezenlijke productdefinities hebben geïntroduceerd.

In Zwitserland lijkt de reden voor de terughoudendheid van de kleinere gemeenten niet primair het resultaat van een conservatieve of sceptische houding ten opzichte van de hervormingen. Het heeft er de schijn van, dat het karakter van het meer grootschalig stedelijk bestuur met zijn omvangrijke en complexe ambtelijke organisatie een veranderingsbehoefte schept. Deze behoefte komt voort uit onder meer de wens een brug te slaan naar de burgers (via bijvoorbeeld klantenonderzoek), het werkproces te vereenvoudigen en het functioneren van de ambtelijke organisatie te optimaliseren. Aan de andere kant zijn het waarschijnlijk ook de grotere gemeenten die het zich kunnen veroorloven om NPM te implementeren. Zij beschikken immers, in tegenstelling tot de kleine gemeenten, zowel over de vereiste financiële en personele middelen, als over de benodigde know how. NPM-hervormingen worden zo waarschijnlijk gestimuleerd door een combinatie van behoeften en mogelijkheden.

Wat heeft gemeenten er toe gebracht met NPM-hervormingen te beginnen? Uit onderzoeksgegevens blijkt dat het zeker niet alleen financiële problemen zijn die gemeenten dwingen om met NPM te starten. Er zijn stellig gemeenten die hun toevlucht zoeken tot NPM als reactie op een moeilijke financiële situatie (begrotingstekorten). Maar ook andere gemeenten (met begrotingsoverschotten) introduceren NPM. Deze gemeenten kunnen worden gezien als pro-actief in plaats van reactief; zij maken daarbij gebruik van de beschikbare middelen om NPM in te voeren.

Figuur 2 Eerste stappen met NPM en implementatie van productdefinities naar omvang van gemeente



In de verschillende taalzones is naar verhouding het aantal Duitssprekende gemeenten dat NPM implementeert het grootst (meer dan eenderde). Dertien procent van de Italiaanssprekende gemeenten geeft aan praktische ervaring met NPM te hebben, terwijl dit aandeel bij de Franssprekende gemeenten minder dan tien procent is. Een reden hiervoor kan zijn dat de Zwitserse pleitbezorgers van NPM (Ernst Buschor en Kuno Schedler) de Duitse taal spreken. Traditioneel staat Duitssprekend Zwitserland relatief open voor innovatieve ideeën uit Duitsland, Nederland en Angelsaksische landen. Franssprekend Zwitserland oriënteert zich meer op Frankrijk, een land waar NPM zich nog niet wijd heeft verspreid (Steiner, 2000b).

Burgerparticipatie in de besluitvorming

In andere Europese landen zijn in de afgelopen jaren allerlei pogingen ondernomen om de burgerparticipatie te verhogen (Beyme, 1996, p. 162). De Zwitserse bevolking heeft evenwel al sinds lang de beschikking over verreikende mogelijkheden om politieke besluiten te beïnvloeden. Dat geldt nationaal, maar vooral ook lokaal. Er zijn eigenlijk twee basissystemen te onderscheiden: de grotere gemeenten en vooral die in het Franssprekende deel van Zwitserland hebben een lokaal parlement. In aanvulling op het kiesrecht bij de lokale parlementsverkiezingen bezitten burgers in deze gemeenten ook over de mogelijkheid om het initia-

tief te nemen tot verandering van de lokale 'constitutie' en kan men het initiatief nemen om via bindende referenda besluiten van het lokale parlement of de lokale uitvoerende macht te blokkeren. Bovendien geldt voor beslissingen die uitgaven impliceren die een bepaald bedrag te boven gaan, dat een referendum verplicht is.

In kleinere gemeenten ontbreekt een parlement. Daar komt twee tot vier maal per jaar een volksvergadering bijeen. Hier zijn alle burgers gerechtigd om te stemmen over voorstellen van de uitvoerende macht. Tijdens deze vergaderingen is het tevens mogelijk om de inhoud van zulke voorstellen te amenderen. In het grootste deel van de gemeenten met een volksvergadering hebben de burgers tevens de mogelijkheid om, via het verzamelen van handtekeningen, initiatieven in te dienen. Ook bestaat hier de mogelijkheid van het houden van een referendum over voorstellen en besluiten van de uitvoerende macht en soms zelfs over besluiten van de volksvergadering (Ladner, 1991b; Lafitte, 1987).⁶

In deze context is het vanzelfsprekend dat initiatieven tot een verdere uitbreiding van de directe democratie, zoals we die elders in Europa zien, in Zwitserland niet aan de orde zijn. Als er veranderingen zijn dan betreffen die pogingen om de verplichte referenda (over grote uitgaven) facultatief te maken. Dit impliceert een vermindering van het aantal referenda. Als er geen oppositie tegen een project bestaat, dan hoeft er ook niet over gestemd te worden.

Er zijn ook pogingen ondernomen om de betrokkenheid van burgers bij het politieke proces langs nieuwe wegen te vergroten. Deze pogingen zijn er vaak op gericht om mensen aan een project te binden om zo mislukking in de laatste besluitvormingsfase (bijvoorbeeld door een blokkerend referendum) te voorkomen. In een in 1994 uitgevoerde enquête, zei meer dan tweederde van de gemeentesecretarissen dat hun gemeente vaker dan voorheen bijeenkomsten organiseerde om burgers te informeren en om ze zo bij de planning van lokale projecten te betrekken.

Vanuit de NPM-filosofie verplichten autoriteiten zich er bovendien ook toe om na te gaan of hun 'klanten' tevreden zijn met de geleverde goederen en diensten. Dit dwingt besturen in toenemende mate tot het doen van marktonderzoek. Bovendien veronderstelt prestatiesturing een specificatie van te realiseren doelen. Idealiter zouden deze doelen moeten worden bepaald in samenspraak met de burgers.

Aan het einde van de twintigste eeuw hebben de Zwitserse gemeenten met een golf van hervormingen en institutionele veranderingen te maken gehad. Het is interessant om te zien dat de verschillende hervormingsactiviteiten op het lokale niveau sterk met elkaar in verbinding staan, en dat de filosofie van het NPM dient als kader voor bijna alle hervormingsactiviteiten. Elke reorganisatie van het lokaal bestuur dient eerst duidelijk te maken welke goederen en diensten door de gemeenten moeten worden geleverd, welke overheidslaag voor wat verantwoordelijk is, en waar samenwerking met de private sector of andere gemeenten voor de hand ligt. De noties van strategische politieke besluiten en operationele vrijheid, contracten op basis van prestatieafspraken en globale budgettering, bieden niet alleen mogelijkheden om de interne organisatie van het gemeentebestuur te hervormen. Zij zijn ook toepasbaar in het kader van intergouvernementele samenwerkingsverbanden, privatisering, uitbesteding en de herverdeling van taken over diverse bestuurslagen.

Ondanks al deze hervormingsactiviteiten is het onmogelijk om te voorspellen hoe het lokaal bestuur in Zwitserland er in de toekomst zal uitzien. Een grootschalige herindeling van de vele kleine gemeenten is zeer onwaarschijnlijk. Niet alleen vanwege de sterke politieke weerstand, maar ook omdat verschillende overheidstaken vragen om telkens andere territoria. Een geïntensiveerde samenwerking tussen gemeenten, publiek-private samenwerking en een betere samenwerking tussen de bestuurslagen, hand in hand met een hervorming van de interne organisatie van gemeentebesturen, lijken meer perspectiefrijk.

In vergelijking met wat er elders gebeurt, is het de vraag of de Zwitserse hervormingen de status van Zwitserland als een bijzonder geval ('Sonderfall') ondersteunen, of dat de ontwikkelingen een alom zichtbare internationale trend volgen. Volgens Naschold (1997, p. 15-48; zie ook Lane, 1997; Dente/Kjellberg, 1988; Stoker, 1996; Wollmann, 1998) kunnen de volgende internationale hervormingstrends worden waargenomen:

- een interne modernisering van het lokaal bestuur op basis van prestatiesturing en 'human resource management';
- een democratisering van de gemeenten (openen van het besluitvormingsproces);
- een sterkere marktgerichtheid van gemeenten (benchmarking, uitbesteding, prestatieovereenkomsten en privatisering);
- een verdere decentralisatie.

In het verlengde van het NPM heeft Zwitserland dezelfde ontwikkelingen doorgemaakt als andere landen, wellicht met een vertraging van enige jaren. Marktgerichtheid is op het moment het thema van intensieve discussie. Eerste pogingen worden ondernomen, maar noodzakelijke maatregelen als benchmarking en prestatieovereenkomsten zijn tot dusver alleen in de grotere steden getroffen. De internationale trends worden in Zwitserland echter niet gevolgd als het op democratisering en decentralisatie van het bestuur aankomt. Op verschillende belangrijke taakgebieden (welzijn, onderwijs, gezondheidszorg) wordt de rol van de hogere overheden, het kanton, versterkt. De Zwitserse gemeenten krijgen hier weliswaar in de operationele sfeer beleidsvrijheid, maar op strategisch niveau verliest men zijn traditionele autonomie. Deze afwijkende trends hebben wellicht te maken met het feit dat, vanuit internationaal gezichtspunt, de Zwitserse gemeenten klein zijn en relatief veel autonomie en een breed takenpakket bezitten. Gelijktijdig zijn er weinig pogingen gedaan ter verruiming van de reeds verreikende middelen voor directe democratische participatie. Integendeel, er worden pogingen ondernomen om de participatiemogelijkheden enigszins te reduceren. In deze opzichten loopt de hervormingsbeweging in Zwitserland niet in de pas met de meeste andere landen.

literatuur

noten

- Beyme, Klaus von, Ansätze zur Reform des politischen Systems. Die Institutionen auf dem Prüfstand, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, 1996.
- Clarke, J. & J. Newman, *The managerial state*, London, 1997.
- Dafflon, Bernard, Suisse: Les fusions de communes dans le canton de Fribourg. Analyse socio-économique, in: *Annuaire des collectivités locales*, Crédit local de France et direction générale des collectivités locales, Paris, 1998.
- Dente, Bruno & Francesco Kjellberg, *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, London, 1988.
- Europe, Conseil de l', *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens*, Communes et régions d'Europe, 1995, nr. 56.
- Geser, Hans, François Höpflinger, Andreas Ladner, Urs Meuli & Roland Schaller, *Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandel*, Zürich, Soziologisches Institut der Universität Zürich, 1996.
- Haldemann, Theo & Kuno Schedler, New Public Management-Reformen in der Schweiz - Aktuelle Projektübersicht und erster Vergleich, in: P. Hablützel, T. Haldemann, K. Schedler & K. Schwaar (eds.), *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Berne, Stuttgart, Vienna, 1995.
- Ladner, Andreas, *Politische Gemeinden, kommunale Parteien und lokale Politik. Eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*, Zürich, 1991.
- Ladner, Andreas, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - Die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31/1991b.
- Ladner, Andreas & Reto Steiner, *Gemeindereformen in den Schweizer Kantonen. Konzeptuelle Grundlagen und empirische Ergebnisse einer Kantonsbefragung*, Arbeitsbericht nr. 28, Universität Bern, Institut für Organisation und Personal, 1998.
- Ladner, Andreas, Daniel Arn, Ueli Friederich, Reto Steiner & Jürg Wichtermann, *Gemeindereformen zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Bern, Institut für Politikwissenschaft und Institut für Organisation und Personal, 2000.
- Lafitte, Patricia, Les institutions de démocratie directe en Suisse au niveau local, IDHEAP, Cahiers de l'Idheap, 1987.
- Lane, Jan-Erik, Introduction. Public sector reform: only deregulation, privatization and marketization?, in: Lane, Jan-Erik (ed.), *Public sector reform. Rationale, trends and problems*, London, 1997.
- Linder, Wolf, Local Government. The Case of Switzerland, in: Hesse, Jens Joachim (ed.), *Local government and urban affairs in international perspective*, Baden-Baden, 1991.
- Linder, Wolf & Ruth Nabholz, Switzerland, in: Betty M. Jacob, Wolf Linder, Ruth Nabholz & Claudia Heierli, *Democracy and local governance. Nine empirical studies*, Bern, Institute of Political Science, 1999.
- Naschold, Frieder, Maria Oppen & Alexander Wegener (Hrsg.), *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, Stuttgart, Berlin, Köln, 1997.
- Pollitt, Christopher, Is the emperor in his underwear? An analysis of the impacts of public management reforms, in: *Public Management*, 2000, Issue 2, p. 181-199.

Ruegg, Jean, Stéphane Découtère & Nicolas Méttan (éds.), *Le partenariat public-privé*, Lausanne, 1994.

Schedler, Kuno & Isabella Proeller, *New Public Management*, Bern, 2000.

Steiner, Reto, Benchmarking in den Gemeinden der Schweiz, in: *Interkommunale Leistungsvergleiche – wie stark sind unsere Gemeinden?*, Linz, 2000a.

Steiner, Reto, *New Public Management in the Swiss municipalities*, in: *International Public Management Journal*, 2000b, nr. 2, p. 169-189.

Stoker, Gerry, Introduction. Normative theories of local government and democracy, in: King, Desmond & Gerry Stoker (eds.), *Rethinking local democracy*, London, 1996.

Swiss Federal Statistical Office, *Amtliches Gemeindeverzeichnis der Schweiz*, Neuchâtel, 2000a.

Swiss Federal Statistical Office, *Permanent resident population by municipality in 1998*, Neuchâtel, 2000b.

Tschäni, Hans, *Das neue Profil der Schweiz. Konstanz und Wandel in einer alten Demokratie*, 1990.

Wollmann, Hellmut, Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Roth, Roland & Hellmut Wollmann (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, 1998.

* Vertaling: S.M. Weir en S.A.H. Denters (Faculteit der Bestuurskunde, Universiteit Twente); zie over ontwikkelingen in het Zwitserse openbaar bestuur ook: W.J.M. Kickert, *New Public Management in Zwitserland*, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 5, p. 392-414.

1 Gewoonlijk zijn het de grotere gemeenten (vanaf 8.000 inwoners) die een parlement hebben, maar in de twee Franstalige kantons Genève en Neuchâtel hebben alle gemeenten, ook de kleinste, een parlement.

2 Van de 307 gemeenten die de afgelopen 150 jaar zijn verdwenen, kwamen er 137 uit het kanton Thurgau, waar in de jaren negentig een traditioneel gemeentestelsel werd vervangen door een systeem dat vergelijkbaar is met dat in de overige kantons.

3 Het onderzoek werd gesubsidieerd door de Zwitserse Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van het zwaartepuntprogramma voor sociale wetenschappen (SPF). Het onderzoek op basis van een schriftelijke enquête onder gemeentesecretarissen kende een respons van 84,6 procent.

4 [Noot van de vertalers] In deze bijdrage verwijst de auteur herhaaldelijk naar de resultaten van deze twee onderzoeken (Ladner e.a., 2000; Geser e.a., 1996) op basis van enquêtes onder de Zwitserse gemeentesecretarissen. De verwijzing naar de twee onderzoeksverslagen blijft hierbij veelal achterwege.

5 Ongeacht het toegepaste kiessysteem zijn doorgaans alle belangrijke partijen vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur vanwege de zogenoemde 'freiwilliger Proporz' (vrijwillige proportionaliteit). Een overgang van het meerderheidsstelsel naar het stelsel van evenredige vertegenwoordiging kan niet automatisch worden gezien als een overgang van machtsconcentratie naar machtsdeling, maar meer als de formalisatie van een informele regel voor machtsdeling.

6 Ondanks de verreichende mogelijkheden om te participeren in het lokale besluitvormingsproces kennen Zwitserse gemeenten, net als gemeenten in vele andere landen, een afname van de gemiddelde opkomst bij verkiezingen in de periode tussen 1988 en 1998 (de afname was van 62,5 naar 54,7 procent onder de 1271 gemeenten die informatie hebben verschaft in beide enquêtes).

NICO NELISSEN •
EN CHRISTIAAN LAKO
(Prof. dr. N.J.M. Nelissen en dr.
C.J. Lako zijn verbonden aan de
opleiding Bestuurskunde
en het onderzoeksinstituut NICE
van de Katholieke Universiteit
Nijmegen)

De behoefte aan leiding bij de overheid.

Een onderzoek onder subtopambtenaren

1

INLEIDING

Ambtenaren functioneren volgens het klassieke bureaucratische model op basis van instructies die ze van bovenaf krijgen, dat wil zeggen van de politiek en van de politiek-bestuurlijke top (Weber, 1972). Uit de beleidspraktijk is bekend dat ambtenaren ook over beleidsvrijheid beschikken (Ringeling, 1978; Korsten & Derksen, 1986; Nelissen, 1989). Ten aanzien van de wijze waarop ambtenaren omgaan met discretionaire bevoegdheden is inmiddels het nodige bekend. Met name Michael Lipsky (1980) heeft op dit gebied baanbrekend werk verricht door te wijzen op de manier waarop 'street-level bureaucraten' speciale gedragspatronen ontwikkelen in omstandigheden die gekenmerkt worden door grote werkdruk en door slecht meetbare criteria inzake hun arbeidsproductiviteit. Ambtenaren ontwikkelen dan een 'coping behavior', een soort overlevingsstrategie om aan deze werkomstandigheden niet ten onder te gaan. Daar waar van ambtenaren wordt verwacht dat er volgens uniforme criteria beslissingen worden genomen, is leiding toch heel belangrijk. Daarbij gaat het niet noodzakelijkerwijs om een vorm van leiding die bestaat uit het opleggen van instructies, maar kan het ook gaan om andere stijlen van leiding geven. Niet iedere ambtenaar heeft een even grote behoefte aan leiding. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat de effectiviteit van leiding gevoelig is voor wat werknemers aan leiding verwachten. De vraag is hoe het met de behoefte aan leiding is gesteld bij ambtenaren die een relatief hoge positie in de ambtelijke organisatie innemen en als subtopambtenaren aangemerkt kunnen worden.