

Het duale stelsel en de ge

Al vele jaren neemt de belangstelling bij de bevolking voor de lokale politiek af. De verrichtingen van gemeenteraden worden steeds lager gewaardeerd en de sterk teruglopende opkomst bij de verkiezingen baart een ieder, die het openbaar bestuur een warm hart toedraagt, ernstig zorgen. Sedert de Commissie Elzinga hierover haar verontrusting uitsprak¹, hebben de voorstellen tot verbetering die zij in 2000 deed en de invoering van de Wet dualisering (Gemeentebestuur), twee jaar later, deze negatieve spiraal niet kunnen doorbreken. 'De opkomst bij verkiezingen is lager dan ooit...' ²

In een poging het tij te keren, zoeken gemeenteraden naar andere werkmethoden, die het lokale bestuur dichterbij de kiezer moeten brengen. 'Gemeenteraden ontdekken de buitenwereld' en willen anders gaan werken met het oog op de raadsverkiezingen.³ In dit kader nemen vele gemeenten initiatieven 'om aantrekkelijker bij de burger over te komen'.³ Ook op het laatste congres van de Vereniging van Griffiers is bij dit thema stilgestaan. 'Raadsgriffiers moeten kansen voor vernieuwing zien en grijpen om de lokale politiek dichterbij burgers te brengen.'⁴ Dat gemeenteraden de signalen van de afnemende interesse voor haar verrichtingen ter harte nemen, spreekt voor zich. In ons democratisch bestel danken zij hun bestaansrecht tenslotte aan het feit, door de bevolking te zijn gekozen om diens materiële en immateriële belangen te behartigen. Wanneer gemeenteraden hierin onvoldoende slagen en de beloofde 'producten' niet leveren, verliest de bevolking haar interesse. Waar de burger als klant van een autofabrikant of een supermarktketen bij ongenoegen echter kan overstappen naar de concurrent, is dit voor hem als 'klant' van de gemeentelijke overheid (want monopolist) niet mogelijk. Deze 'leverancier' moet daarom zelf maatregelen nemen om het verloren vertrouwen in haar 'producten' te herstellen.

Gemeenteraadsverkiezingen

Dat op het lokale niveau de relatie met de burger juist rond de verkiezingen extra aandacht krijgt, is niet toeval. Het is bij uitstek het moment, waarop politieke partijen in de gemeenteraad zich nadrukkelijk manifesteren en een dringend beroep doen op het vertrouwen van de kiezer. Teneinde deze zo gunstig mogelijk te stemmen, worden sommige beslissingen voorlopig van de agenda gehaald. Lastige, politiek gevoelige onderwerpen worden vermeden en over voor de burger onaangename onderwerpen worden tot na de verkiezingen geen besluiten meer genomen. Achter de schermen reeds voorbereide en noodzakelijk geachte besluiten inzake verhoging van rioolrecht of afvalstoffenheffing worden uitgesteld; omvangrijke, maar omstreden investeringen of pijnlijke bezuinigingen blijven nog even onbesproken. Andere besluiten daarentegen worden juist naar voren gehaald en breed uitgemeten. Maatregelen ten aanzien van in het oog springende en prestigieuze stadvernieuwings- en infrastructurele projecten en de veiligheid van de burger bevorderende maatregelen worden zoveel mogelijk naar voren gehaald. De zittende coalitie benadrukt de fraaie resultaten die zij heeft weten te bereiken, de oppositie laat weten het zelf allemaal veel beter te zullen doen.

Relatief nieuw zijn de pogingen die, onder invloed van de Wet dualisering, steeds vaker worden gedaan om de burger enthousiast te maken voor het openbaar bestuur. Getracht wordt om de bevolking te betrekken bij het politieke bedrijf en haar te overtuigen van het nut, de schoonheid en de dynamiek hiervan. Zo is de gemeente Almelo in dit kader ertoe over gegaan haar commissie- en raadsyclus aan te passen en deze te laten samengaan met informatiebijeenkomsten.

In Waterland zijn commissievergaderingen afgeschaft en worden in plaats daarvan tweemaandelijks raadsvergaderingen gehouden, met als vast onderdeel een informatief gedeelte. De raad van Leeuwarden probeert onder de slogan 'de raad in actie' de bestuurscultuur te verbeteren, opdat de discussie voor het spaarzame publiek wat aantrekkelijker en beter te volgen is.

Sneek heeft recent geëxperimenteerd met vergaderingen van de gemeenteraad op de markt en in de tuin van het stadhuis en in Almere is recent een 'politieke markt' ingevoerd.

De Vereniging van Raadsgriffiers heeft de suggestie gedaan om stadsgesprekken, politieke markten en zeepkistavonden te organiseren teneinde de bevolking bij het lokale bestuur te betrekken. Ruim tweehonderd gemeenten willen experimenteren met het willekeurige stemlokaal, zodat inwoners niet langer gehouden zijn aan één stemlokaal, maar overal binnen de gemeente hun stem kunnen uitbrengen.⁵ Deze experimenten hebben allemaal gemeen, dat de aandacht wordt gevraagd voor de wijze waarop gemeentelijke besluitvorming tot stand komt en de vorm waarin politiek wordt bedreven. Dit is kennelijk ook de bedoeling: 'Als we een levende democratie willen, waar mensen zich bij betrokken voelen, dan moeten wij (aldus burgemeester Wallage van Groningen) nieuwe vormen vinden om burgers aan te spreken.'²

Pogingen, waarbij de nadruk ligt op het verbeteren van de vorm, leveren evenwel onvoldoende resultaat op, want het middel om de burger te bereiken, is doel geworden. Zicht op de inhoud, wat de lokale politiek werkelijk te bieden heeft en via het beleid, tot stand wil brengen, wordt zo niet geboden. Voor de burger blijft het daardoor '...moeilijk navolgbaar wat de gemeente precies wil...'⁶ Toch is alleen dit echt interessant. Hij '...wil zien wat het effect van het beleid is, wat het de maatschappij oplevert, wat de meerwaarde is van initiatieven die de overheid ontplooit en of de maatschappelijke effecten kunnen worden gerelateerd aan strategische keuzes die de overheid heeft gemaakt.'⁷

Meel in de mond

In een interview liet minister Pechtold weten dat politici teveel met meel in de mond praten.⁸ Ze zijn moeilijk te volgen, nauwelijks te begrijpen, geven ontwijkende en nietszeggende antwoorden. Pechtold, voorheen wethouder in Leiden resp. burgemeester in Wageningen, doelde op wat hij tegenkomt, sedert hij zich als minister beweegt in de landelijke politiek. Een maand la-

In een
interview liet
minister
Pechtold weten
dat politici
teveel met
meel in de
mond praten.
Ze zijn moei-
lijk te volgen,
nauwelijks te
begrijpen,
geven ont-
wijkende en
nietszeggende
antwoorden.

ter voegt hij hieraan toe: 'We zijn de aansluiting kwijt. We praten in jargon, gedragen ons op een Haagse manier. Mensen kijken met verbazing naar ons.'⁹ Waarna hij zelf op 13 januari 2006, na het kabinetsberaad over de missie in Afghanistan, de toch wat raadselachtige woorden spreekt: 'Er is weinig veranderd ten opzichte van de vorige brief. We hebben allemaal een beetje ingeschikt: ik omdat we nu bereid zijn en hebben besloten, de anderen omdat er niet heel duidelijk besluit boven is komen te staan.'²⁵

Zijn partijgenoot De Graaf geeft aan ook moeite te hebben met het versluiierende taalgebruik. 'Politici hebben inderdaad de neiging met omslachtig taalgebruik de kiezer enigszins in het ongewisse te laten. Maar wij weten dat de kiezers daar niets van moeten hebben.'² Desondanks is de laatste jaren de trend waarneembaar, waarbij politici zich mistig en cryptisch uitdrukken. Zozeer dat dezen hierover zelf openlijk blijk geven van hun verbazing en afkeer. De burgers denken, aldus de woorden van de voorzitter van de 2e kamer: 'Wat is dat nou, wij hebben kritiek, maar als de politici er zelf al niet meer in geloven, wie dan wel.' Halsema geeft aan de laatste tijd meer distantie tot de Haagse politiek te nemen. 'Dat komt mijn optimisme ten goede.' Burgemeester Leers van Maastricht, die jarenlang meedraaide in Den Haag, voegt hieraan toe: 'De Haagse machine wast alles op negentig graden, met bleekmiddel. Wat er kleurrijk ingaat, komt er grijs uit.' Minister Hoogervorst doet daar nog een schepje bovenop: 'Ik heb regelmatig gevoelens van walging (*sic!*) over het vak. Politiek gaat vaak over futiliteiten.'⁹

Iedereen kan, via de landelijke dagbladen, getuige zijn van de 'rituele dansen' in en rondom de 2e kamer en het kabinet. Voorts verschijnen al of niet prominente volksvertegenwoordigers in een hoge frequentie op de televisie (*Den Haag Vandaag!Nova, Buitenhof, Nieuwspoort*), om in politiek jargon uitleg te geven, hun mening kenbaar te maken of juist die van anderen te weer spreken. Via hetzelfde medium wordt rechtstreeks verslag gedaan van debatten in de 2e kamer, waarbij ministers soms pijnlijk en op onbegrijpelijke wijze, door hun eigen premier of collega ministers tot de orde worden geroepen. De burger krijgt aldus voortdurend politieke retoriek, blunders en verontschuldigingen vanuit Den Haag over zich heen. 'Met de kennis van nu mag je de werkelijkheid van toen niet anders duiden', aldus Balkenende over de uitlatingen van Bot inzake de oorlog in Irak. Dezelfde minister, die enige weken daarvoor namens de re-

gering in een officiële toespraak juist had laten weten dat Nederland destijds bij de politionele acties in Indonesië aan de verkeerde kant van de geschiedenis stond. En minister Veerman die erkende slordigheden te hebben begaan bij het bestieren van zijn landbouwbedrijven en dingen had gedaan 'die niet hadden gemogen'. Dezelfde minister die in niet mis te verstane bewoordingen ('...onzin, echte fictie...') de invoering van het nieuwe Zorgstelsel van zijn collega Hoogervorst in twijfel trok. Ik doorzie de fouten, maar heb geen zin meer daarover een boom op te zetten.'¹⁰ Om een dag later tijdens het vragenuurtje in de 2e kamer zijn woorden weer in te trekken. Hij had geen 'fouten' in het zorgstelsel gezien, maar 'schaduwzijden'.¹¹ Of vertegenwoordigers van het kabinet en de regeringspartijen, die zich weken lang inspannen om de burger maar vooral ja te laten zeggen tegen de Europese Grondwet. Waarna zij, als op 1 juni 2005 blijkt dat 63% van de bevolking nee heeft gezegd, zich nog diezelfde avond in *Nova* haasten om daarvoor begrip te tonen. Minister Verdonk tenslotte die, nadat zij heeft toegegeven de 2e kamer 'onvolledig en feitelijk onjuist' te hebben geïnformeerd, toch kan aanblijven.

De invloed van dit alles op de perceptie van de burger mag niet worden onderschat. De burger krijgt een beeld van de parlementaire democratie als: 'Een schaamteloze vertoning. Hoe kan een parlement accepteren dat het onjuist wordt ingelicht. Dit is een enorme kras op het imago van de parlementaire democratie. En een geweldige erosie van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Maar dit is al heel lang gaande. We raken eraan gewend. Dat is het ergste.'¹²

Het merendeel van de kiezers is niet in staat de veelal (uiterst) ingewikkelde discussies en het 'academisch' niveau te volgen, omdat ruim 75% van de Nederlanders geen hogere opleiding heeft dan VMBO.¹³ Voorzover kiezers nog wel in staat zijn te begrijpen waarover het allemaal gaat, hebben zij de neiging zich ervan af te wenden, vanwege het toch wat bedenkelijke 'morele' niveau. Wat de overheid nu precies doet en welk beleid zij voorstaat, blijft in 'de wolken van opstuiwend meel' onduidelijk.

Gemeenteraads- of 2e kamerverkiezingen

Het gevaar dat gemeentelijke politici worden vereenzelvigd met hun collega's in Den Haag is verre van denkbeeldig. De burger moet bijna

onvermijdelijk tot de conclusie komen, dat het in de gemeenteraad vast niet beter toegaat. Alleen de vier grote steden hebben nog een redelijke ingang bij de landelijke media en kunnen daardoor een serieuze poging wagen het negatieve beeld, dat de landelijke politiek oproept, enigszins recht te trekken. Bestuurders van de overige 458 gemeenten, die toch ruim 14 miljoen inwoners vertegenwoordigen, zijn (behoudens calamiteiten als de vuurwerkramp in Enschede, de discobrand in Volendam, politioptredens in Maastricht tegen illegale wietteelt) niet in staat de publiciteit te halen en al helemaal niet genuanceerd uit te dragen waar het op het lokale niveau eigenlijk omgaat. Zij zijn noodgedwongen aangewezen op de plaatselijke dan wel regionale pers en deze beschikt in het algemeen over te weinig kwaliteit of interesse om goede achtergrondinformatie te verstrekken, inzake hetgeen zich in de gemeenteraad afspeelt. Voorzover dat nog wel gebeurt, zal de bevolking hiervan, te leurgesteld door de verslaglegging uit Den Haag, geen kennis willen nemen of hieraan weinig waarde hechten.

Het effect van deze gebrekkige berichtgeving wordt nog eens versterkt door het verschijnsel dat landelijke partijen zich in toenemende mate gemeenteraadsverkiezingen als het ware toe eigenen. Nog voordat de campagnes daartoe van start zijn gegaan, maken politici uit de 2e kamer gebruik van de gelegenheid om zichzelf beter te profileren.

Prominenten werpen zich op als 'lijstduwers' voor hun partij op gemeentelijk niveau, laten weten aldaar bereid te zijn een bijdrage leveren en houden overal spreekbeurten over de wijze waarop de vele maatschappelijke problemen in ons land opgelost moeten worden. Een oplossing voor de vele en specifieke problemen, waarmee gemeenten te maken hebben, bieden zij echter niet. Het actualiteitenprogramma *Nova* organiseert de 'politieke barometer' om te laten zien hoe de 2e kamer er zou uitzien, als daarvoor op dat moment verkiezingen zouden worden uitgeschreven. 'Drie maanden voor de gemeenteraadsverkiezingen (zo meldt de *Volkskrant*) is Bos' positie in de partij vrijwel onomstreden.'¹⁴

In het avondjournaal van 10 december 2005, de dag waarop hij, tijdens het partijcongres, zijn kandidatuur officieel bekendmaakt, kondigt de nieuwslezer het belangrijke thema van de gemeenteraadsverkiezingen (*sic!*) aan: 'Wie wordt er premier, Peter Balkenende of Wouter Bos?' In het avondjournaal van 14 januari 2006 tenslotte wordt medegedeeld, dat het CDA Rotterdam

beschouwt als de proeftuin voor de 2e kamerverkiezingen volgend jaar. De ministers Balkenende en van Ardenne worden ter plekke geïnterviewd, wethouder Geluk van het CDA mag alleen even vertellen hoe leuk hij het vindt dat Balkenende in Rotterdam op bezoek komt.

Gemeenten staan vrijwel machteloos tegenover deze ontwikkeling, waarbij politiek van enige betekenis zich alleen nog op het landelijk niveau lijkt af te spelen. Het mag dan ook geen toeval heten dat de Commissie Elzinga constateert '...dat de combinatie van raads- en statenverkiezingen onwenselijk is, omdat door die combinatie de herkenbaarheid van de raadsverkiezing afneemt en er een effect van nationalisering van verkiezingen zal optreden'.¹⁵ Zij is van mening dat de lokale democratie behouden moet blijven als herkenbaar bestuur dicht bij de burger. Daarom: '...landelijke politici moeten voortaan wegblijven bij gemeenteraadsverkiezingen opdat de lokale politiek weer een lokaal karakter krijgt.'¹⁵

Wet dualisering of echte transparantie

Menig gemeenteambtenaar zal tijdens een verjaardagsfeestje in verlegenheid zijn gebracht met de vraag wat zijn achtergrond is. Zeker nu het fenomeen 'Spookambtenaar' in de belangstelling staat en recent de oprichting van een museum 'van overbodig beleid' is aangekondigd, heeft hij het er niet makkelijker op gekregen.¹⁶ Een medewerker, die zorgt voor het onderhoud van de wegen of de vuilophaal weet zich er waarschijnlijk nog wel uit te redden. Een ambtenaar, die moet uitleggen dat hij paspoorten of rijbewijzen verstrekt, zal zijn gehoor al moeilijker tevreden kunnen stellen: daar heeft iedereen toch gewoon recht op en er moeten schandalig hoge bedragen voor worden betaald. Zijn collega die (bouw)vergunningen verleent, krijgt het echt lastig. Diens afdeling werkt natuurlijk in de ogen van het verjaardagsgezelschap veel te 'bureaucratisch'. Beleidsmedewerkers staan echter voor de vrijwel onmogelijke taak uit te leggen, wat voor nuttigs zij bijdragen aan de gemeenschap.

De rekenkamercommissie in Amersfoort, die onderzoek deed naar het wijkwelzijnsbeleid, legde in haar rapport van september 2005 de vinger op deze zere plek. De raad had, zo bleek, niet aangegeven welke resultaten zij wilde bereiken en het college had geen concreet beleid geformuleerd. Op grond hiervan concludeerde de commissie dat '...het nagenoeg onmogelijk is om

Burgemeester
Leers van
Maastricht, die
jarenlang
meedraaide in
Den Haag:
'De Haagse
machine wast
alles op
negentig
graden, met
bleekmiddel.
Wat er
kleurrijk
ingaat, komt
er grijs uit.'

Het gevaar dat
gemeentelijke
politici worden
vereenzelvigd
met hun
collega's in
Den Haag, is
verre van
denkbeeldig.

iets te zeggen over de feitelijke doeltreffendheid van het wijkontwikkelingsbeleid en de verhouding van de gerealiseerde effecten tot de gemaakte kosten.⁶ Want '...wanneer geen heldere kaders worden meegegeven, is het controleren en aanspreken op resultaten lastig.'¹⁷ 'Daardoor ervaren burgers het gemeentelijk bestuur vaak als een in zichzelf gekeerd geheel waar ze weinig meer van begrijpen. Ze nemen niet meer de moeite om naar de stembus te komen.'¹

Teneinde de voor de burger gewenste transparantie toch te bevorderen werd in maart 2002 de Wet dualisering Gemeentebestuur ingevoerd, opdat: '...het publiek debat wordt bevorderd, in het openbaar verantwoording wordt afgelegd en actief controle plaatsvindt.'¹ Dit heeft evenwel bijna drie jaar later nog niet tot het gewenste resultaat geleid. 'Het algemene beeld is dat de levendigheid onveranderd is en dat de interesse en betrokkenheid van burgers gelijk zijn gebleven of zelfs zijn afgenomen.'¹⁷ De Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur komt tot de conclusie dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad nog niet is hersteld en de herkenbaarheid voor de burger onvoldoende is versterkt.¹⁸ Als een deel van de verklaring hiervoor voert zij aan: 'De veronderstelling dat de structuurwijzigingen als hefboom zouden functioneren voor de noodzakelijke cultuurveranderingen is te optimistisch gebleken.' Daarom acht de Stuurgroep een verandering in werkwijze, houding en gedrag noodzakelijk.

Ook de Commissie Elzinga wees hier al op. Hiervoor is niet minder dan een '...wezenlijke heroriëntatie van raadsleden, bestuurders, ambtenaren en politieke partijen...'¹ nodig. En dat is een kwestie van lange adem, want 'Cultuur is weerbarstig en moeilijk te veranderen. Structurele veranderingen zijn geen garantie voor een verandering van fundamentele politieke patronen.'¹⁹

Om dit toch te bereiken, zullen gemeenten een eigen koers moeten inslaan en nadrukkelijk afstand nemen van de Haagse 'zeden en gebruiken'. Een aanpak, die aansluit bij het gegeven dat zij van alle overheden in potentie het dichtst bij de burger staan. Hiervoor is het van belang '...dat de interne gerichtheid op de procedures die met het dualisme zijn veranderd, plaats maakt voor een sterkere externe oriëntatie van de lokale politiek.'²⁰ Door de inhoud van het beleid ook naar buiten toe, in de richting van de burger centraal te stellen, deze hierover alle informatie te verstrekken en vooral serieus te laten meedenken. 'Daarmee kan de kloof tussen poli-

tiek en samenleving, tussen kiezers en gekozenen worden verkleind'²¹ en '...kan het met de hele dualiseringsoperatie toch nog een beetje goed komen.'²²

Rolverdeling en de beleidscyclus

De Commissie Elzinga pleit er voor een '...duidelijke rolverdeling aan te brengen tussen de gemeentelijke bestuursorganen... als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie beter toegankelijk te maken voor nieuwe vormen van participatie.'¹ Deze rolverdeling is, op een transparante wijze, mogelijk via de klassieke beleidscyclus, waarbij deze (gelijk aan de duur van de raadsperiode) een looptijd heeft van vier jaar. De raad krijgt hierbij, gelet op het duale stelsel, de verantwoordelijkheid voor signalering, agendavorming, beleidsbepaling en evaluatie.

Het college heeft in deze opzet, binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders, de zorg voor een goed verloop van de tussenliggende fases: beleidsontwikkeling (van programma- naar productbegroting), implementatie, uitvoering en terugkoppeling. Een gedegen voorbereiding en zorgvuldige afwikkeling van de eerste twee en de laatste fase is in dit verband voor het behoud en de versterking van de lokale democratie van wezenlijk belang. Door de burger hierbij ten nauwste te betrekken, omdat '...burgers niet aan de kant moeten blijven staan'²¹ kunnen de gemeentelijke politiek en haar verrichtingen weer herkenbaar worden. Indien dat goed gebeurt, is invloed en zicht van de burger op de fases, die behoren tot de verantwoordelijkheid van het college overbodig. Want het college legt hiervoor verantwoording af aan de raad en deze heeft, namens de bevolking, voldoende sanctiemogelijkheden om bij te sturen als de overeengekomen producten niet zijn geleverd en de budgetafspraken niet zijn nagekomen. De 'bedrijfsvoering' door het college is voor de burger en diens stemgedrag van geen principieel belang.

Uitgaande van bedoelde vierjarige beleidscyclus vangt de fase van signalering en agendavorming aan, zodra politieke partijen beginnen met het schrijven van hun verkiezingsprogramma's en zich uitspreken over de richting waarin de lokale samenleving zich in de komende vier jaar zou moeten bewegen. Aangezien dit natuurlijk het enige is, waar het bij de kiezers werkelijk om

draait, ligt het voor de hand hen hierbij actief te betrekken. Zodat zij meer rechtstreekse invloed kunnen uitoefenen op het beleidsproces.²¹ Als dit met oprechte intenties, vanuit een waarachtige democratische instelling gebeurt, zullen de kiezers vervolgens ook voldoende interesse kunnen opbrengen om te gaan stemmen over de programma's, waaraan zij zelf hebben bijgedragen.

De fase van de beleidsevaluatie dient, aan het eind van de vierjarige beleidscyclus, vooraf te gaan aan het schrijven van de nieuwe verkiezingsprogramma's. Door de kiezer de gelegenheid te geven van de, in de afgelopen raadsperiode bereikte, resultaten kennis te nemen, kan deze zich vast voorbereiden op het begin van de volgende beleidscyclus.

Het is onvermijdelijk hierbij de grootste zorg te besteden aan de inhoud van het beleid, opdat elke burger weloverwogen een stem kan uitbrengen op de politieke partij van zijn keuze. Wanneer een zakelijke invalshoek leidraad is, wordt als vanzelf aangesloten bij datgene wat burgers in het dagelijks leven beweegt: 'Ideologieën zeggen moderne burgers niets, want die laten zich sterk leiden door individualisme en eigenbelang.'²

Een duidelijke relatie met de wenselijkheids- en werkelijkheidsvragen, waarmee het gemeentebestuur in de dagelijkse praktijk wordt geconfronteerd, is de basis voor een vruchtbare dialoog. Van de kant van de gemeente vergt dit een beschrijving van de huidige stand van zaken in de lokale samenleving en de problemen, dilemma's en trends, die zich voordoen. Een heldere financiële analyse mag in dit kader niet ontbreken. Inhoudelijke afwegingen zijn tenslotte eerst goed mogelijk wanneer daarbij wordt betrokken, hoeveel geld de gemeente tot zijn beschikking heeft, waar dit vandaan komt (van bestaan en invloed van het gemeentefonds zijn weinigen op de hoogte) en hoe dit wordt besteed. Logisch hierop aansluitend moet, in even duidelijke bewoordingen, worden aangegeven welke maatregelen de politieke partijen willen nemen om de gemeenschap te verbeteren. Welke keuzes zij daarbij willen maken, de kosten die de verschillende alternatieven met zich meebrengen en wat de burger daarvan eventueel gaat merken in zijn portemonnaie (veranderingen in OZB, afvalstoffenheffing, rioolrecht).

Voldoende beleidsterreinen, waarbij gemeenten een grote vrijheid hebben, niet gehinderd door wet- en regelgeving van hogere overheden, lenen zich voor een diepgaand overleg met de bevol-

king. De relatie tussen het inhoudelijk beleid ten aanzien van voorzieningen als Bibliotheek, Cultuureducatie, Podiumkunsten, Onderwijs, Sport, GGD, Jeugd- en Jongerenwerk, Bijstand, Volkshuisvesting, Wijkveiligheid en Gemeentewerken aan de ene kant en de financiële inspanningen in de vorm van gemeentelijke subsidies aan de andere kant kan eenvoudig worden uitgelegd. Het directe of indirecte belang, dat de burger erbij heeft, valt bovendien gemakkelijk aan te tonen. Een ieder heeft te maken met vuilophaal, is afhankelijk van een goed functionerend net van water- en rioolleidingen, begeeft zich dagelijks op de openbare weg en ziet hoe het openbaar groen wordt onderhouden. Velen doen aan sport, maken gebruik van voorzieningen als bibliotheek, cultuureducatie en GGD. Elke inwoner heeft ooit zelf onderwijs gevolgd of laat zijn kinderen naar school gaan, heeft een dak boven zijn hoofd nodig en voelt zich graag in de eigen woonomgeving veilig en geborgen. De burger daadwerkelijk deelgenoot maken van de te maken keuzes en de financiële dilemma's, die in dit verband moeten worden opgelost, is een voor de hand liggende vervolgstap.

Burgerschap en wijkgericht werken

De bakermat van onze democratische rechtstaat ligt in het oude Griekenland. Een van de belangrijkste elementen uit die tijd, waarin de Griekse stadstaat zich ontwikkelde, 'De klas-sieke traditie van burgerschap...' ²³ is evenwel snel in het ongerede geraakt. Toch verdient het stimuleren van burgerschap en het creëren van de goede condities, met het oog op het gewenste herstel van het vertrouwen van de burger in de politiek, op dit moment alle aandacht.

Het feit dat 2500 jaar geleden door alle daartoe gerechtigden 'Belangrijke politieke, administratieve en juridische beslissingen werden getroffen in een volksvergadering...' ²³ is zeer bruikbaar. 'Een dergelijke invulling was uiteraard enkel mogelijk binnen een context van een kleine, onderling sterk verbonden gemeenschap.' ²³ Juist met dit streven naar een onderling sterk verbonden gemeenschap, is ook in de hedendaagse politiek de afgelopen decennia, veelvuldig geëxperimenteerd op wijkniveau. Om burgerschap, zoals dat in de 5e eeuw voor Christus invulling kreeg, te bevorderen is het zinvol hierbij aan te sluiten. Daarvoor is het slechts nodig de, bij de meeste gemeenten nog steeds levende, wijkgedachte nieuw leven in te blazen, te ontdoen van overbodige ideologische ballast en te voorzien

De Stuurgroep
Evaluatie
Dualisering
Gemeentebestuur komt tot de conclusie, dat de volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad nog niet is hersteld en de herkenbaarheid voor de burger onvoldoende is versterkt.

Burgers
willen meer
invloed op
de besluit-
vorming

van een eigentijds zakelijk jasje. Vooral dit laatste moet worden benadrukt, want: 'Lieve projecten maken de buurt niet hechter, gedeeld belang wel.'²⁴

De organisatie (als middel) van het proces van signalering en agendavorming, en in een later stadium de evaluatie, hoeft geen grote praktische problemen op te leveren. Nagenoeg elke gemeente van enige omvang (vanaf ± 20.000 inwoners) kent een indeling in wijken en kan daardoor gebruik maken van de aanwezige wijkgebouwen of buurthuizen. Voor de kleinere gemeenten zal dit niet moeilijker zijn, want deze beschikken meestal wel over een gemeenschapshuis, sporthal of een markterrein (de Griekse 'agora') waar de bevolking bijeen kan komen. Op deze locaties moet de politiek haar kiezers (in het oude Griekenland de 'volksvergadering') om zich heen verzamelen voor een uitwisseling van inzichten, feiten, problemen, wensen en oplossingen.

Teneinde te komen tot een zorgvuldige en grondige raadpleging zijn verschillende van der-

gelijke bijeenkomsten, verspreid over een langere periode (enkele maanden), nodig. Dit is weliswaar tijdrovend en arbeidsintensief, maar het beleggen hiervan kan eens in de vier jaar beperkt blijven tot de periode voorafgaand aan de verkiezingen (en behoeven niet zoals in de Griekse stadstaat elke tien dagen plaats te vinden). Daarnaast is het aan te bevelen de bevolking, zodat deze goed op de hoogte blijft en diens belangstelling gaande wordt gehouden, te betrekken bij de jaarlijkse inhoudelijke en financiële verslaglegging door het college aan de raad.

Bespreking

De tendens waarbij de bevolking zich in toenemende mate heeft afgewend van de politiek lijkt nauwelijks te stuiten. De invoering van de Wet dualisering heeft hierin tot op heden nauwelijks verandering gebracht. In de woorden van Elzinga: 'Terugblik op vier jaar dualisme: de minpunten overheersen.'²² De wijze waarop men in de landelijke politiek voorbijgaat aan het begrips-



vermogen bij de belangen en de gevoelens van de bevolking lijkt hier debet aan. 'Burgers willen meer invloed op de besluitvorming... en er moet een heel instrumentarium worden ontwikkeld om de opvattingen van de burgers te kanaliseren.'²², opdat de kloof tussen politiek en samenleving, tussen kiezers en gekozenen wordt verkleind.'²¹

Het daartoe aanwenden van een middel, dat 2500 jaar geleden succesvol was, is minder vreemd dan het op het eerste gezicht lijkt. Want burgerschap betekende toen al het '...opnemen van verantwoordelijkheid, participeren en invloed uitoefenen om zaken te veranderen'.²³ Dat is wat elke volwassen (kiesgerechtigde) burger ook nu nog steeds wil. Hiervoor zijn de condities op het lokale niveau optimaal.

Zowel van kiezers als gekozenen wordt in de fase van signalering en agendavorming een forse investering in tijd en energie gevegd. Raadsleden (en politieke partijen) moeten hierbij het initiatief nemen en zich uitgebreid op de hoogte stellen van de werkelijkheids- en wenselijkheidsvragen waarvoor de lokale samenleving zich de komende jaren gesteld ziet. De stuurgroep evaluatie Dualisering Gemeente-bestuur doet de aanbeveling dat er voor raadsleden faciliteiten komen voor scholing en training van raadsleden.¹⁸ Een simulatiespel kan hierbij uitstekend diensten doen.

Volledig ontwikkeld voor en toegesneden op de specifieke lokale omstandigheden, biedt het inzicht in de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende beleidsterreinen en begrotingsposten van de betreffende gemeente. Door raadsleden (en andere vertegenwoordigers van politieke partijen) hiermee te laten oefenen, krijgen deze duidelijk wat, zowel inhoudelijk als financieel, de gevolgen kunnen zijn van de verschillende keuzes die zij maken. Het 'trainen' van de kiezers moet aan de hand van ditzelfde simulatiespel plaatsvinden. Daarna kunnen kiezers en gekozenen elkaar gedurende enkele sessies kritisch bevragen, werkelijkheids- en wenselijkheidsdefinities op elkaar afstemmen en daarover 'onderhandelen', opdat de 'politieke agenda' (schrijven verkiezingsprogramma's) kan worden opgesteld.

Dat het houden van dergelijke sessies in de praktijk goed uitvoerbaar is, bleek onlangs tijdens een proef van de gemeente Den Haag in de wijk Rustenburg-Oostbroek.²⁶ In deze wijk experimenteerde Den Haag met een zware vorm van inspraak, een zogenaamde (uit Duitsland overgewaaid) burgeradvieskring. Drie dagen

lang werd in twee groepen met vijftig burgers intensief gesproken over de leefbaarheid, veiligheid en burgerparticipatie. Dit leverde bruikbare adviezen op waarmee de gemeente concreet aan de slag kon. De belofte was vooraf gedaan dat de gemeente de uitkomst van de burgeradvieskring serieus zou nemen en zoveel mogelijk adviezen zou overnemen. De positieve intenties hebben ongetwijfeld een gunstig effect gehad op de deelname vanuit de bevolking. De gehanteerde methode werd dan ook niet als strategie (doel) gebruikt om draagvlak voor reeds politiek tot stand gekomen beleid te creëren, maar als middel om de burger daadwerkelijk invloed te geven op de inhoud. Het feit dat de bij het experiment in Den Haag betrokken burgers een vergoeding kregen voor hun werkzaamheden zal eveneens hebben bijgedragen aan het succes. Het vinden van adequate compenseren en stimulerende maatregelen verdient daarom in het kader van het bevorderen van goed burgerschap nadere bestudering. Omdat raadsleden hun rol vrijwel altijd in deeltijd vervullen, is dit ook nodig met betrekking tot de extra inzet, die van hen wordt verlangd.

Psychologisch en principieel zijn er nog wat drempels te nemen, alvorens het bevorderen van goed burgerschap door alle betrokkenen enthousiast zal worden omarmd. Want, ofschoon volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur burgerparticipatie niet mag en hoeft te leiden tot een verwatering van het politiek primaat²¹, bestuurders zullen een deel van hun invloed moeten prijsgeven. Bij invoering van goed burgerschap, zoals dat 2500 jaar geleden het geval was, zal onze vertegenwoordigende democratie meer verschuiven in de richting van een directe democratie. Bestuurders zijn genoodzaakt voortaan volledig opening van zaken geven, het is niet meer mogelijk 'achterkamertjes politiek' te bedrijven en zij moeten zich steeds expliciet naar buiten toe kunnen verantwoorden.

Hier staat evenwel tegenover dat, wanneer de interactie met de kiezers werkelijk open plaatsvindt, er wederzijds een basis van begrip ontstaat. De kiezer zal daardoor niet (meer) het onmogelijke verlangen van de politiek. Men weet over en weer heel goed wat men van elkaar kan verwachten. Het is niet meer nodig loze beloftes te doen en er zullen geen eisen worden gesteld, die achteraf onmogelijk blijken te zijn. Dit alles zal de onderlinge sfeer ten goede komen, gevoelens van loyaliteit bevorderen en het vertrouwen bij de burger herstellen.

- 1 Commissie Elzinga, *rapport Dualisme en lokale democratie*, 2000)
- 2 *Binnenlands Bestuur*, 7 oktober 2005
- 3 *Binnenlands Bestuur*, 22 september 2005
- 4 *Binnenlandsbestuur.nl*, 10 oktober 2005
- 5 *Binnenlands Bestuur*, 3 oktober 2005
- 6 Rekenkamercommissie Amersfoort, *Wijkontwikkeling met beleid*, september 2005
- 7 J. Geelhoed en M. Schoustra, 'Krachtige overheid begint met heldere taal', *Openbaar Bestuur*, augustus 2005
- 8 *Volkskrant*, 5 oktober 2005
- 9 *Volkskrant*, 19 november 2005
- 10 *Volkskrant*, 28 november 2005
- 11 *Volkskrant*, 30 november 2005
- 12 *Volkskrant*, 16 december 2005
- 13 Boris van der Ham, tijdens de finale van 'de overheid schrijft stukken beter' 15 november 2005
- 14 *Volkskrant*, 3 december 2005
- 15 *Het dualiteitenkabinet*, H. Koringa en J. van der Molen, 2005
- 16 *Binnenlands Bestuur*, 23 december 2005
- 17 Berenschot, *Evaluatie van de Wet dualisering Gemeentebestuur*, *Eindrapport*, Utrecht, 2004
- 18 Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur, *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*, Den Haag, 2004
- 19 Het lokale bestuur dualiseert, nieuwe regels, oude praktijken. A. Wilte en T. Steen, *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 5
- 20 M. Boogers en W. Tops, Externe effecten van dualisering: nieuwe relaties tussen politiek en samenleving, *Bestuurswetenschappen*, 2005, nr. 5
- 21 *Over de staat van de democratie*, Raad van het Openbaar Bestuur, 2005
- 22 D. Elzinga, tijdens een interview in, *De lokale Overheid*, november 2005.
- 23 *De perceptie van de rol van de overheid in de weegschaal gelegd*, A. Canton en G. Pauwels, 2005
- 24 *Volkskrant*, 7 januari 2006
- 25 *Volkskrant*, 14 januari 2006
- 26 *Binnenlands Bestuur*, 17 oktober 2005