

BEDRIJFSMATIG BESTUUR VERWIJDERT DE BURGER NOG VERDER VAN DE LOKALE OVERHEID

ZOWEL OP POLITIEK ALS OP BESTUURSKUNDIG terrein heeft de relatie tussen burgers en lokale overheid altijd veel aandacht gekregen. De geringe afstand tussen de burgers en de lokale overheid maakte de relatie tot een interessant onderzoeksterrein, omdat juist daar spanningen of tevredenheid tussen de burgers en de overheid het eerste tot uiting zou komen. Daarnaast worden experimenten om de relatie burger – overheid te verbeteren vaak allereerst op lokaal niveau geïnitieerd. In dit kader wordt wel eens gerefereerd aan de plaatselijke politiek als 'proeftuin' voor de democratie.¹ Naast vele kleinschalige experimenten op terreinen als verkeer, sociale wetgeving, belastingheffing kan ook gewzen worden op experimenten rond decentralisatie en zelfbeheer.² De grote gemeenten nemen hier een bijzondere positie in. Bij deze gemeenten is al weer sprake van een omvangrijk overheidsapparaat. De 'afstand' tussen burger en overheid is groter dan bij andere gemeenten. Maar juist in deze gemeenten probeert men op velerlei wijze de voordelen van een korte afstand zo veel mogelijk te behouden. Dit heeft er toe geleid dat vooral in de grote gemeenten regelmatig sprake is van experimenten om de toegankelijkheid van het lokale bestuur in stand te houden en te verbeteren.

In de afgelopen decennia zijn er verschillende trends in het streven naar grotere toegankelijkheid van de lokale overheid te ontdekken. Sinds het einde van de jaren zestig lag de nadruk vooral op het vergroten van de politieke toegankelijkheid van het openbaar bestuur en van de politieke parti-

Begin jaren tachtig heeft zich een omslag voltrokken in de politieke cultuur. De nadruk op inspraak, participatie en democratisering van de gemeentelijke besluitvorming is vervangen door meer financieel-economisch getinte criteria. Niet de gemeente als orgaan van politieke besluitvorming wordt benadrukt, maar de gemeente als leverancier van producten en diensten staat voorop. De relatie tussen burgers en overheid wordt 'gedepolitiseerd' en verzakelijkt. Het is zeer de vraag of deze omslag in alle opzichten een goede ontwikkeling is.

cipatie van de burgers. Vanaf midden jaren zeventig zien we meer aandacht ontstaan voor vraagstukken van bestuurlijke effectiviteit. Parallel aan deze trends werden ook accenten in het streven naar een grotere bestuurlijke effectiviteit binnen het gemeentelijk apparaat steeds anders geplaatst.

Vanaf het begin van de jaren tachtig krijgt het streven naar een grotere cliëntgerichtheid en een bedrijfsmatig optreden van gemeenten steeds meer de nadruk.

In dit artikel wordt ingegaan op deze ontwikkelingen in de relatie tussen lokale overheid en de burgers, met name in de

vier grote gemeenten. Er wordt een beeld geschetst van de onderscheiden trends, met de daarmee samenhangende voor- en nadelen.

Centraal staat hierbij de vraag in hoeverre het streven naar het vergroten van de politieke toegankelijkheid mislukt is en geleid heeft tot een accentverschuiving naar grotere bestuurlijke effectiviteit en cliëntgerichtheid. Daarnaast zal aangegeven worden dat de nadruk op grotere cliëntgerichtheid en bedrijfsmatig functioneren ook niet zonder problemen is.

Trends

Het is een gevaarlijke en vrijwel altijd omstreden bezigheid om maatschappelijke trends te situeren. Er zijn zelden duidelijke begin- en eindpunten. Bovendien zijn trends meestal ook niet ondubbelzinnig, of liever, zijn er verschillende trends op hetzelfde moment aan te wijzen. In het navolgende wordt zo nu en dan de suggestie gewekt, dat er wel degelijk duidelijkheid zou bestaan over de aard, de start en het verloop van onderscheiden ontwikkelingen. De reden hiervan is dat men kan stellen dat bepaalde trends op sommige momenten dominant zijn. Bij een systematische beschrijving wordt dat benadrukt, zodat de indruk ontstaat dat dergelijke trends uniek en allesbeheersend zijn. Dat is in absolute zin niet juist en dient genuanceerd te worden. Ter illustratie kan bijvoorbeeld gewzen worden op het beeld van de jaren zestig als roerige, spectaculaire ontwikkelingen, veel politiek protest. Op zeer verschillende

Met dank aan Drs. J.M. Lanser van de VNG voor zijn waardevolle suggesties en commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. P. Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer, 1986.

2. Theo Roes, Vic Veldheer, H. de Groot, P. Dekker en P. Castenmiller, *Gemeente, Burger, Klant*, Rijswijk, 1987: pagina 56.

Drs. P. Castenmiller is als sociaal-wetenschappelijk onderzoeker werkzaam bij de afdeling Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. *Drs. V. Veldheer* is werkzaam bij de afdeling Beleidscoördinatie en Planningsvraagstukken van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

wijze is aangetoond dat dit beeld niet klopt; men heeft de wortels van bepaalde ontwikkelingen tot in de jaren vijftig of zelfs ruim daarvoor aangetroffen en men kan zich de vraag stellen of het protest nu echt zo omvangrijk was en of het contrast met daaropvolgende jaren echt groot was.

Niettemin worden de jaren zestig vrijwel altijd als beginpunt voor ontwikkelingen in het streven naar grotere politieke toegankelijkheid gezien; in de jaren zeventig zouden ontwikkelingen in rustiger vaarwater terecht komen; enerzijds duurden zij voort en werden er nog steeds pogingen ondernomen de politieke toegankelijkheid te verbeteren, anderzijds was er sprake van een groeiende twijfel aan de effectiviteit van de maatregelen. In de jaren tachtig zou een bedrijfsmatige, economische instelling, ook in de politiek zijn gaan overheersen. Met inachtneming van deze kanttekening, kan deze indeling als handvat dienen voor het onderscheiden van enkele trends. Overigens hebben de navolgende trends ook inhoudelijk een gemeenschappelijk aspect. Zij hebben alle betrekking op de relatie bestuur – bestuurden.

Trend 1: politieke toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de politiek en het bestuur en de invloed van de burgers op de politieke besluitvorming werd in de jaren zestig een belangrijk punt van discussie. De geringe rol die de burgers 'toebedeeld' was,³ en de ondoorzichtige besluitvormingsprocessen werden door meer en meer mensen als problematisch ervaren.

Op lokaal niveau gooide bij de pogingen ook 'gewone' burgers te betrekken bij de politieke besluitvorming, in eerste instantie inspraak hoge ogen.⁴ Het vergroten van inspraakmogelijkheden ging gedurende de jaren zeventig verder. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het voornemen om in de nieuwe Gemeentewet een algemene inspraakverordening verplicht te stellen.

Aan de basis van plannen voor het bevorderen van participatie- en inspraakmogelijkheden lag de veronderstelling van de burger als een bewuste, actieve participant in de bestuurlijke besluitvorming. Maar in de loop der tijden nam de twijfel aan de daadwerkelijke effectiviteit van deze participatiemogelijkheden toe.⁵ In vele onderzoeken kon geconstateerd worden, dat een vrij selecte groep mensen de geboden inspraakmogelijkheden daadwerkelijk benutte. Met name ging het hier om hoger-opgeleiden, in veel gevallen vertegenwoordigers van

belangengroeperingen die ook op andere wijze in overleg waren met de bestuurders.⁶ Met andere woorden, misschien was er alleen maar een extra kanaal geschapen voor dezelfde mensen. Daarbij moet wel ter nuancering gesteld worden dat de actieve burgers mogelijk anderen, die over minder individuele en sociale hulpmiddelen beschikken, vertegenwoordigen.⁷

In het licht van bovenstaande constatering staat de effectiviteit van deelname aan de politiek, beschouwd als invloed op de politieke besluitvorming, al weer geruime tijd ter discussie. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1982 stelt: 'In wetenschappelijk onderzoek wordt de invloed van de inspraak op beleid in het algemeen niet zeer groot geacht'.⁸ Er zijn wel aanwijzingen dat deelname aan de politiek enige invloed heeft. Maar het is tegelijkertijd lastig aan te geven wat de direkt aan de burgers toe te schrijven effecten van hun activiteiten zijn.⁹ Naast inspraak zijn er ook andere initiatieven genomen om de toegankelijkheid van het bestuur te vergroten. Net als bij inspraak zijn dergelijke initiatieven met name op plaatselijk niveau ontplooid. Te denken is aan het veelvuldig opereren van projectgroepen, waarin de bewoners ook zeggingskracht hebben, experimenten rond zelf- en buurtbeheer, het instellen van wijk- en dorpraden en binnengemeentelijke decentralisatie. Gezien de aandacht voor de grote gemeenten in dit artikel wordt nu nader ingegaan op de binnengemeentelijke decentralisatie.

In Rotterdam werden vlak na de oorlog al wijkraden geïnstalleerd.¹⁰ Deze raden hadden echter alleen adviserende bevoegdheden. Een belangrijke reden om tot instelling van deze wijkraden en later deelgemeenten (met meer dan alleen adviserende bevoegdheden) in Rotterdam over te gaan, was om de pijn van gemeentelijke annexatie te verzachten. In 1972 werden in Rotterdam drie deelgemeenten ingesteld. Op de politieke en bestuurlijke consequenties hiervan wordt in het vervolg nog teruggekomen.

De plannen voor vergaande binnengemeentelijke decentralisatie in Amsterdam hebben zeer grote aandacht getrokken. Een belangrijke reden hiervoor is dat het gemeentebestuur in eerste instantie zeer vergaande en ingrijpende plannen voorstelde, terwijl anderzijds het verzet tegen deze plannen ook omvangrijk was.

Van de kant van de lokale overheid werd vooral gewezen op de vergrote participatiemogelijkheden bij het instellen van deelge-

meenteraden, de kortere afstand tussen bestuur en bestuurden en het beter in kunnen spelen op de specifieke problemen en behoeften in de deelgemeenten; de nadruk lag dus vooral op het vergroten van de politieke toegankelijkheid. Niettemin had men, getuige een notitie van het Amsterdamse ARP-raadslid Van Ruller uit het begin van de jaren zeventig, ook oog voor de noodzaak van bestuurlijke effectiviteit. Ook om die reden werd gepleit voor binnengemeentelijke decentralisatie. De politieke 'pikorde' in die tijd was evenwel niet van dien aard dat aan dit geluid veel zeggingskracht is toe te dichten. Het streven naar vergroting van de politieke toegankelijkheid van het bestuur stond hoger genoteerd.

Maar met name de al georganiseerde wijk- en bewonersorganisaties verzetten zich sterk tegen de invoering van deelgemeenten. Naar hun idee zou dit louter leiden tot het instellen van een extra bestuurslaag, met relatief beperkte bevoegdheden. Anderzijds waren hun bevoegdheden toch ook weer zo ruim dat de deelgemeenten niet genegeerd konden worden. De organisaties moesten daarom hun aandacht gaan verdelen over de 'grote' en de deelgemeente-raad. Tevens wezen deze organisaties erop, dat hun leden (of in ieder geval hun aanhang) uitstekend de specifieke buurt- en wijkbelangen konden vertegenwoordigen. Instellen van een deelgemeente zou daaraan niets verbeteren, eerder leiden tot een verslechtering. Als laatste probleem deed zich ook de ontwikkeling voor dat het instellen van deelgemeenten resulteerde in het zich buurtgebonden organiseren van politieke partijen. Deze partijen werden zo voor een deel con-

3. Zie met name A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam, 1972.

4. Zie M. Oosting, *Inspraak in overheidsbeleid*. In: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn, 1985; Zie ook Roes et al, op. cit.: 142 en verder.

5. Zie bijvoorbeeld van J. van Kesteren, Th. Roes, V. Veldheer, *Experimentele Welzijnsplanning*. Rijswijk, 1985.

6. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport*, 1982: pagina 273.

7. A. Köbben, *De Zaakwaarnemer*. Deventer, 1983.

8. SCP, 1982, op. cit.: pagina 273.

9. G. Mak, *Buitenparlementaire actie, de discussie over vormen van protest en burgerlijke ongehoorzaamheid*. Leiden, 1984; P. Castenmiller, *Participatie in Beweging*. Rijswijk, 1988: pagina 30-31.

10. H. van der Pols, *Het Rotterdamse model van binnengemeentelijke decentralisatie*. In: A. Zuurmond (red.), *De grote stad (de)centraal, kleinschalig bestuur als oplossing voor de bestuurlijke problematiek van grootstedelijke gemeenten?* Amsterdam, 1987: pagina 60.

current van de bewonersorganisaties. Mensen die betrokken waren bij het wel en wee van de buurt moesten hun aandacht gaan verdelen over de organisaties en de partijen. Politieke partijen vertegenwoordigen echter in veel mindere mate de specifieke buurtbelangen, maar hebben tevens oog voor de plaatselijke en natuurlijk ook landelijke politieke belangen.

De opkomst bij verkiezingen voor deelgemeenteraden gaven ook alle aanleiding om aan de representativiteit en betrokkenheid van buurtbewoners bij de deelgemeenten te twijfelen. Veelal was deze opkomst in de grote gemeenten niet groter dan 50%. Bij de verkiezingen van 1987 in Amsterdam was de opkomst iets hoger, mede dankzij de koppeling met verkiezingen voor de provinciale staten. Al met al kunnen deze constatering al gauw leiden tot de conclusie dat het instellen van deelgemeenteraden de politieke toegankelijkheid niet wezenlijk vergroot heeft, misschien zelfs – door de ondermijning van de positie van georganiseerde wijkorganisaties die zich politiek sterk konden maken – tegengewerkt heeft. In de evaluatiestudie rond het instellen van de twee eerste deelgemeenten in Amsterdam, Osdorp en Amsterdam-Noord wordt onder meer geconstateerd dat de participatie van de burgers in de politiek niet in kwantitatieve zin is toegenomen. Er is wel sprake van een kwalitatieve verbetering; bewoners in deelraadsgebieden hebben eerder het gevoel dat zij in de politiek wat voor elkaar kunnen krijgen. Er is een accentverschuiving van het beïnvloeden van het ambtelijk apparaat naar de (deelraad)politici. Tevens is de toegankelijkheid voor minder georganiseerde groepen verbeterd. Eveneens zijn er meer mogelijkheden geschapen voor inspraak.¹¹

In enkele andere onderzoeken wordt de aandacht gevestigd op de geringe representativiteit van de deelgemeenteraden, in contrast met die van wijk- en bewonersorganisaties.¹² De ondermijning van de positie van deze organisaties door het instellen van deelgemeenten wordt als negatief ervaren.¹³ In Rotterdam is men veelal tot vergelijkbare conclusies gekomen.¹⁴ Aldaar is men politiek tot de conclusie gekomen de uitbreiding van het aantal deelgemeenten stop te zetten.

Grote twijfel dus aan één der doelstellingen van het instellen van deelgemeenteraden. Ondanks deze twijfel is de uitbreiding van het aantal deelgemeenteraden in Amsterdam doorgezet. Hierbij traden echter andere

argumenten op de voorgrond waarbij het argument van de verhoging van de bestuurlijke effectiviteit het lijkt te winnen van dat van de verhoging van de politieke toegankelijkheid. Zo stelt Van der Heiden: '(De binnengemeentelijke decentralisatie) zou tevens leiden tot een sneller en effectiever verloop van politiek-bestuurlijke processen, ook op gemeentelijk niveau, en tot beperking van de 'overload' op gemeentelijke politieke en ambtelijke apparaten'.¹⁵ Of, zoals een commentaar in Binnenlands Bestuur stelt: 'Wat doet het er nog toe, nu deze operatie (binnengemeentelijke decentralisatie – PC/VV) grotendeels is gedevalueerd tot een boeiend managementvraagstuk, waarbij de geringe participatie van de burger op de koop toe wordt genomen.'¹⁶

Trend 2: bestuurlijke effectiviteit

Ter vergroting van de bestuurlijke effectiviteit c.q. de bevordering van doelmatig(er) bestuur staan in beginsel dezelfde middelen ter beschikking als de hiervoor genoemde. Waar hiervoor vooral gesproken is over territoriale decentralisatie, is er ook nog een andere vorm: functionele decentralisatie. In het kader van 'een overheid op afstand' mag het streven naar functionalisering van het bestuur zich in een toenemende populariteit verheugen. De Raad voor het binnenlands bestuur beschouwt functionele decentralisatie als een zinvolle bijdrage aan een goed functionerend openbaar bestuur, mits voldaan wordt aan eisen van publieke controle, rechtsbescherming en openbaarheid.¹⁷ De betekenis is voor elke overheid dezelfde, haar uitwerking niet. Ter verlichting van de 'zware taken' van de centrale overheid, spits de discussie zich toe op de wenselijkheid van overdracht van bevoegdheden aan het maatschappelijk middenveld (de 'georganiseerde belangenbehartigers') of aan zelfstandige bestuursorganen. Sprekend vanuit de lokale overheid gaat het in beginsel om dezelfde constructie, maar van een andere strekking en op een andere schaal.¹⁸ Functionele commissies op lokaal niveau zijn vooral bedoeld om een 'georganiseerd veld' (de sport, de cultuur, het welzijn e.d.) invloed te geven op de totstandkoming van gemeentelijk beleid. We zien dat met name in de grotere gemeenten behoefte bestaat aan dergelijke commissies.¹⁹ Deze functionele commissies functioneren niet altijd even adequaat; knelpunten liggen in het vlak van onduidelijke taakafbakening t.o.v. andere gemeentelijke organen, twijfel t.a.v. de legitimiteit van de commissie, onduide-

lijke bevoegdheden alsmede interne conflicten als gevolg van de verschillende functies die ze hebben te vervullen.²⁰ Om die redenen hebben deze commissies nooit een hoge vlucht genomen en het is niet te verwachten dat daarin in de nabije toekomst verandering zal komen.

De verwachte decentralisatie van het bestuur zal andere accenten krijgen; waar gemeenten voorheen op grond van overwegingen van territoriale decentralisatie mochten verwachten bepaalde taken (weer) te kunnen vervullen, is thans de wenselijkheid van taakoverdracht naar zelfstandige bestuursorganen relevanter geworden.

Eerder werd al aangegeven dat in Amsterdam het streven naar binnengemeentelijke decentralisatie meer en meer ingegeven werd door overwegingen van de bestuurlijke effectiviteit. In de evaluatieonderzoeken van de eerste twee deelgemeenten werd onder meer geconstateerd dat de bestuurlijke effectiviteit van de deelgemeenten groter is dan die van de gemeente als geheel. Met name wordt hier gewezen op de interne informatievoorziening en de coördinatie. Tevens blijkt dat politiek-bestuurlijke processen in de deelgemeenten aanzienlijk sneller verlopen.

Er zijn ook enkele nadelen die vooral veroorzaakt worden door het feit dat er weer een nieuwe, min of meer zelfstandige bestuurslaag geïntroduceerd wordt. De grenzen tussen de verantwoordelijkheden van deelraad en gemeente zijn vaak moeilijk te trekken. Zowel de bestuurders, als de ambtenaren als de bewoners kunnen hier

11. A. Leemans et al., *Deelraden nader bekeken, eindrapport*. Amsterdam, 1986: hoofdstuk 5.

12. A. Nauta, *Bewonersinvloed in Amsterdam*. Amsterdam, 1986.

13. K. Hegt et al., *Amsterdam, vernipte democratie*. Amsterdam, 1985.

14. Intervisie Groep Groningen, *Bewonersorganisaties gezien vanuit de buurt*. Groningen/Rotterdam, 1984.

15. H.A. van der Heijden, *Deelraden nader bekeken, theoretisch vergelijkende studie*. Amsterdam, 1986: pagina 23; zie ook: J.M. van Luik, *Deelraden nader bekeken*. In: *Bestuur*, 1987 nummer 4.

16. J. Dumont, *Amsterdamse deelraden krijgen veel te zeggen, maar moeten wel luisteren*. In *Binnenlands bestuur* van 14 februari 1986: bladzijde 14.

17. Raad voor Binnenlands Bestuur, *Advies over functionele decentralisatie*. 's-Gravenhage 1988: pagina 3.

18. Roes et al., *op. cit.*: pagina 147.

19. K.L.L.M. Dittrich en M.J. Cohen, *Burgers in de lokale politiek*. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal Bestuur in Nederland*. Alphen aan den Rijn, 1985: pagina 190.

20. Sociaal en Cultureel Planbureau, *op. cit.* pagina 275.

soms moeilijk mee uit de voeten.

Mede met het oog op de complicaties die een geheel zelfstandige nieuwe bestuurslaag zou betekenen bewandelt men in 's-Gravenhage, Utrecht en ook in Rotterdam een tussenweg. In plaats van het invoeren van deelgemeenten wordt momenteel meer 'gemikt' op het instellen van gedeconcentreerde wijkdiensten. In dit kader worden bepaalde ambtelijke diensten in kleinere eenheden op wijkniveau gevestigd. Dit betekent dat de burger niet meer de 'lange weg' naar het gemeentehuis hoeft te maken, maar in zijn wijk voor bepaalde diensten terecht kan. Een voordeel hiervan is dat de ambtenaren in die wijk beter op de hoogte zijn van de specifieke omstandigheden en problemen, zodat beter aangesloten kan worden bij de directe leefwereld van de betrokken bewoners. De gedeconcentreerde diensten hebben geen gedelegeerde politieke macht. Uiteindelijk worden alle politieke beslissingen nog steeds op gemeentelijk niveau genomen. Hierbij kunnen de ambtenaren in de wijken als 'intermediair' tussen bewoners en politiek dienst doen.

Deze constructie belast niet al te zeer de coördinatie tussen het algemene lokale bestuur en de daaronder functionerende niveaus; zij heeft weinig negatieve effecten voor de bestuurlijke effectiviteit; eerder voordelen omdat ze de communicatie tussen burgers en lokale overheid bevordert.

Het bestuur in kleinere eenheden komt zo in belangrijke mate ook de dienstverlening aan de burgers ten goede. Op deze wijze sluit deconcentratie aan bij de ontwikkelingen in de bestuurlijke effectiviteit van de jaren tachtig, waarin met name het begrip cliëntgerichtheid centraal staat.

Cliëntgerichtheid

Zoals geschetst, was er in de loop van de jaren zeventig ampel aanleiding om vraagtekens te zetten bij de waarde, mogelijkheden en effecten van politieke participatie en inspraak. Tegelijkertijd kreeg men oog voor de negatieve gevolgen van de gecreëerde mogelijkheden, met name de toenemende bureaucratie en de te omvangrijke rol van de overheid in de maatschappij. De roep om een 'terugtrek' van de overheid werd allengs luider. Van de kant van de overheid bezon men zich ook op de door haar uit te voeren taken en over de relatie met de burgers. Mede onder druk van ingrijpende bezuinigingen werd gepoogd verschillende taken en werkzaamheden af te stoten. In plaats van een nauwe en intensieve band»

met burgers bij de besluitvorming was het streven meer gericht op een dienstverlenende, meer 'ad hoc' opererende overheid, die veel meer ruimte zou laten aan het particulier initiatief.

'Cliëntgerichtheid', 'flexibel bestuur' en 'terugdringen van de bureaucratie' lijken de slagwoorden van de jaren tachtig. In vele gemeenten is sprake van (voornemens tot) ingrijpende reorganisaties.²¹ Daarbij wordt vaak het beeld geschetst van de burger als consument van gemeentelijke diensten. Deze consument moet cliëntvriendelijk behandeld worden, ofschoon de lokale overheid in de meeste gevallen niet hoeft te concurreren met andere instellingen. Maar marktgericht functioneren kan in ieder geval voor de interne 'bedrijfsvoering' kostenbesparend werken, terwijl in een aantal gevallen bepaalde diensten (min of meer) geprivatiseerd worden. Deze geprivatiseerde diensten moeten van hun eigen budget zien rond te komen. In dit kader zijn kosten/baten-analyses bij bepaalde diensten en voorzieningen steeds gebruikelijker. Voldoen de desbetreffende diensten en voorzieningen wel aan hun doelstelling, hoeveel kost dat eigenlijk en wie maken er gebruik van? Deze vragen worden in vele gemeenten meer en meer gesteld. Enerzijds wordt het gebruik van sociale en culturele voorzieningen in de grote gemeenten thans regelmatig onderzocht.²² Anderzijds wordt het functioneren van diensten op bedrijfsnatige criteria (kengetallen en dergelijke) loorgelicht.²³

De dienstverlening door de lokale overheid aan de burgers neemt in de grote gemeenten momenteel ook een bijzondere vorm aan. In deze gemeenten maken de besturen een politieke keuze om bepaalde problemen die de burgers ondervinden door rijksbeleid voor hun inwoners zo veel als mogelijk

. Zie W.J.M. van Raay en M. Wolters, *Streeklijke reorganisatie. Een onderzoek naar nieuwe organisatievormen in grote gemeenten*. Verslagen aan den Rijn, 1988; zie ook P. Castenmiller, *Kwaliteitsverbetering bij de lokale overheid, ontwikkelingen en onderzoek*. In: *Namens*, december 1988.

J. Slot, *Amsterdam heeft 't, maar wie krijgt 't? Een onderzoek naar het gebruik van voorzieningen door Amsterdammers*. Amsterdam, 1986; J. Slot, *Onderzoek naar het gebruik van voorzieningen op het gebied van de openbare ruimte*. Amsterdam, 1987; P. Castenmiller, D.E. van der Hof en F. Zorge, *Den Haag in gebruik*. Den Haag, 1988.

Centraal adviesbureau voor organisatie, management, registratuur en informatie, *Kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening*. 's-Gravenhage, 1988.

weg te nemen of te verzachten; concreet betekent dit dat men streeft naar een eigen *minimabeleid*. In dit kader probeert de lokale overheid voorzieningen en subsidies dusdanig te verdelen dat mensen die afhankelijk zijn van een minimuminkomen er in belangrijke mate van kunnen profiteren.²⁴ Volgens een inventarisatie van Konsumenten Kontakt voeren 473 gemeenten een zogenoemd kwijtscheldingsbeleid.²⁵ Daaruit is ook gebleken, dat grotere gemeenten vaker voorzieningen treffen voor mensen met een minimum-inkomen dan kleinere gemeenten. Het gaat daarbij vooral om verschillende soorten fondsen. In 's-Gravenhage bestaan bijvoorbeeld aparte fondsen, waar mensen die afhankelijk zijn van een minimum-inkomen een beroep op kunnen doen.²⁶ In het kader van dit beleid verkent men de grenzen van de mogelijkheden die lokale overheden hebben. Dit leidt in sommige gevallen tot zeer creatieve vondsten, die bijdragen aan een beeld van zelfstandig optreden door gemeenten, onafhankelijk van de rijksoverheid. Zeer recent besloot de gemeente 's-Gravenhage de premie voor het

Ziekenfonds voor mensen in de bijstand rechtstreeks – indien de betrokkenen daarin toestemden – aan de Ziekenfondsen te betalen. Dit impliceert voor de Ziekenfondsen een belangrijke besparing in administratiekosten. Voor deze besparing ontvangt de gemeente 's-Gravenhage 100 000 gulden. Dit geld wordt in een nieuw fonds gestort, waar mensen in de bijstand een beroep op kunnen doen voor ziektekosten die niet door bestaande regelingen gedekt worden. De GSD van Rotterdam heeft deze Haagse werkwijze gevolgd, en de verwachting is dat ook andere gemeenten zullen volgen.

Discussie

Hier werd al vermeld dat men bepaalde trends wel afzonderlijk kan belichten, maar dat ze vaak met elkaar verbonden zijn en/of parallel verlopen.

In de inleiding werd niettemin gesuggereerd dat er sprake was van een harde scheiding tussen het streven naar het vergroten van de politieke toegankelijkheid en het streven naar grotere bestuurlijke effectiviteit. Desillusie in het eerstgenoemde streven

zou bijgedragen hebben aan de huidige populariteit van de tweede. Hier zijn wel aanwijzingen voor te vinden. Het vergroten van inspraak- en participatiemogelijkheden heeft op lokaal niveau niet geleid tot de gewenste resultaten. De daadwerkelijke participatie bleek gering en bleef beperkt tot een relatief selecte groep mensen. Ook de effecten van ingrijpende binnengemeentelijke decentralisatie zijn niet onverdeeld positief. Hoewel er enige positieve punten uit onderzoek naar voren komen, is tegelijkertijd duidelijk dat de politieke toegankelijkheid van de lokale overheid niet wezenlijk is vergroot. Bovendien blijkt de decentralisatie ook negatieve effecten te hebben

24. Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1988*. Rijswijk, 1988, pagina 422-423.

25. *Koopkracht*, november 1988.

26. Zie de nota 'Eén op de Drie' van de Gemeente 's-Gravenhage, 1987; zie ook F. van der Bork en G. van Otterloo, *Benefits of the Government*, The Hague situation. Paper voor de workshop 'Urban Services and Consumer Needs', Amsterdam, 1988; pagina 23; Sociaal en Cultureel Planbureau 1988 (op. cit.); pagina 422.



op de relatie tussen bewonersorganisaties en lokale overheid.

Hoewel het preciese moment moeilijk is aan te geven (in elk geval in het begin van de jaren tachtig), heeft er ook een omslag plaatsgevonden in de politieke cultuur. Begin jaren tachtig was de nadruk op inspraak, participatie, democratisering van de besluitvorming in voorstellen tot verandering van het openbaar bestuur vervangen door meer financieel-economisch getinte criteria. De lokale overheid moest er niet zozeer voor zorgen, dat de burger kon inspreken en participeren in het beleidsproces, maar de gemeente diende te zorgen voor een burger die tevreden zou zijn over het produkt van de gemeente. Niet de gemeente als orgaan van *politieke besluitvorming* werd benadrukt, maar de gemeente als leverancier van *produkten en diensten*. Bij de accentuering van die produktiefunctie past ook veel meer het streven naar meer cliëntvriendelijkheid en intern naar een efficiënt bestuursmatig optreden, naar een minder bureaucratistische, flexibele 'overheid op afstand'.

In de optiek van de cliëntgerichtheid is de burger *consument* van gemeentelijke diensten. Deze benadering weerschilt wezenlijk van die van de politiek actieve en bewuste burger die zich wil bemoeien met de politieke besluitvorming. In plaats daarvan is de burger alleen maar 'gebruiker' die na een kort contact met de overheid weer zijn eigen weg gaat. De relatie tussen burgers en overheid wordt 'gedepolitiseerd' en verzakelijkt.

Deze benadering heeft natuurlijk aantoonbare en voor de hand liggende voordelen. De burger is ongetwijfeld gediend met een minder bureaucratistische en flexibel opererende overheid. Anderzijds is het natuurlijk de vraag of het in alle gevallen juist is de overheid als een bedrijf, als een op efficiency te beoordelen instituut te beschouwen.

Het is zeer de vraag of een depolitisering van de relatie tussen burger en overheid in alle opzichten een goede ontwikkeling is. De overheid komt zo weer op afstand. De politieke toegankelijkheid, de mogelijkheden voor politieke invloed kunnen weer gaan afnemen. Dit zou versterkt kunnen worden door een neiging tot 'consumentisme' aan de kant van de burgers; zij zullen de (lokale) overheid als een soort van HEMA gaan beschouwen waar zij binnen lopen als ze iets nodig hebben en waar ze weer vertrekken als aan hun individuele

behoeften is voldaan. Bekke suggereert in dit verband dat de hedendaagse burger minder behoefte zou hebben aan een overheid in de onmiddellijke nabijheid. Grotere zelfstandigheid, mondigheid en zelfwerkzaamheid van burgers zouden leiden tot de wens van de 'overheid op afstand' en meer ruimte voor particulier initiatief.²⁷

Hoewel op zich deze gedachte plausibel is, blijft toch het gevaar dat de collectieve betrokkenheid van burgers bij de politiek afneemt. Daarnaast kan een individueel toegankelijke overheid vooral in het voordeel uitpakken van de mensen met grote sociale vaardigheden of met veel contacten (veelal gerelateerd aan een hoge opleiding, werkend en/of een bovengemiddeld inkomen). Deze mensen weten snel hun weg te vinden binnen de overheid en hun – eigen – zaakjes te regelen.

Politieke besluitvorming wordt zo weer abstracter en oncontroleerbaarder.

Er moet voor gewaakt worden dat de lokale overheid niet al te zeer afstand neemt van allerlei maatschappelijke situaties en problemen en al te zeer taken laat aan het particulier initiatief. In verschillende onderzoeken is bijvoorbeeld aangetoond dat privatisering niet geleid heeft tot wezenlijke veranderingen in de kosten en dienstverlening.²⁸ Daarnaast dreigt het risico dat allerlei minder efficiënte taken niet meer uitgevoerd worden. Een groeiend zelfbewustzijn van lokale bestuurders kan er echter borg voor staan dat met name op lokaal niveau initiatieven genomen worden om snel en adequaat in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en behoeften. Het ontwikkelen van beleid dat negatieve gevolgen van rijksoverheidsbeleid zoveel als mogelijk verzacht (minima-beleid) is daar een voorbeeld van. Maar ook op andere terreinen vinden we tot de verbeelding sprekende illustraties. De lokale overheid van de jaren tachtig ontwikkelt een eigen gezicht.

Op zichzelf is het streven naar een efficiënter functioneren van het gemeentelijk apparaat en een cliëntgericht optreden een positieve ontwikkeling. Deze ontwikkeling mag echter niet het politiek functioneren gaan domineren. Vanzelfsprekend is politieke besluitvorming in een gemeente van primair belang. Deze besluitvorming moet toegankelijk en openbaar blijven.

De afgelopen decennia hebben een verschuiving te zien gegeven van een nadruk op politieke toegankelijkheid naar bestuurlijke efficiency. De slinger mag echter niet te ver doorslaan. Ideaal is natuurlijk een

efficiënt en cliëntvriendelijk opererende gemeente, waar toegankelijke en openbare politieke besluitvorming voorop staat. Het vinden van het juiste evenwicht is ongetwijfeld niet eenvoudig maar het permanente proberen waard. «

27. A.J.G.M. Bekke, De gedecentraliseerde bestuursorganisatie in de lokale samenleving. In: A. Zuurmond (red.) *op cit*; pagina 186.

28. Zie bijvoorbeeld: A.J.H. Smallembroek, P. Vergeer en J.H. Seffelaar, *Sport Bedrijven, onderzoek naar de stand van zaken en de effecten van privatisering van sportaccommodaties*. Rijswijk, Ministerie van WVC, 's-Gravenhage, afdeling SGBO van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1989.