

HOOFDSTUK 5 DE RELATIE BESTUUR-BESTUURDEN OP LOKAAL NIVEAU

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de relatie burger-lokale overheid aan de orde, zoals deze op verschillende wijzen bij de totstandkoming en uitvoering van beleid gestalte krijgt.

Het gaat hier om de toegankelijkheid van het lokale bestuur. Niet de gemeente zelf (taken, organisatie, historische ontwikkeling) staat centraal, evenmin de - politieke - opvattingen en gedragingen van burgers ten aanzien van de lokale politiek. In dit hoofdstuk gaat de aandacht uit naar de dagelijkse omgang van bewoners met het bestuur van hun gemeente. Dit kan zowel betrekking hebben op de contacten met ambtelijke diensten als de manier waarop burgers invloed uit kunnen oefenen op de lokale politiek. De lokale overheid neemt hierbij geen passieve positie in.¹ Zij heeft belangrijke betekenis voor de omgang van burgers met de overheid door de burgers uit te nodigen deel te nemen aan besluitvormingsprocedures en door het vaststellen van randvoorwaarden.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden aangegeven in welke wisselende omstandigheden de burger op gemeentelijk niveau kan deelnemen aan het bestuur, dan wel op welke manier hij deelgenomen heeft. Er worden, met andere woorden, ontwikkelingen in de toegankelijkheid van de lokale overheid gepresenteerd.

Nu bestaan er grote verschillen tussen de meer dan 700 gemeenten die Nederland kent. Het is daarom vrijwel onmogelijk een algemeen beeld te schetsen van de ontwikkelingen op dit terrein. De bevindingen zullen dan ook een fragmentarisch karakter hebben. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal geprobeerd worden algemene tendensen aan te geven.

In paragraaf 5.2 komt de toegankelijkheid van het lokale bestuur voor de burger als cliënt van de gemeentelijke overheid aan de orde. Hierbij gaat de aandacht uit naar het functioneren van de dienstverlenende afdelingen van de gemeente, alsmede naar de mogelijkheden en barrières voor de burgers die van deze diensten gebruik maken.

Behalve cliënt kan de burger een politiek actief individu zijn, dat invloed probeert uit te oefenen op zowel de totstandkoming als uitvoering van beleid. Dit nu kan hij als individu doen, maar vaak zal dit langs de lijn van georganiseerde verbanden, verenigingen, belangenorganisaties en politieke partijen gebeuren. In paragraaf 5.3 wordt hierover enige informatie verstrekt. In de jaren zeventig heeft de lokale overheid - soms op eigen initiatief, soms op basis van het beleid van de centrale overheid - pogingen gedaan haar relatie met de burgers te verbeteren. Hierbij is met name te denken aan inspraak en binnengemeentelijke decentralisatie. In paragraaf 5.3.2 en 5.3.3 zal worden ingegaan op inspraakprocessen op lokaal niveau.

Naast inspraak zijn er nog vele andere wegen voor burgers om invloed uit te oefenen op het beleid. Veelal bestaan er formele en informele overlegstructuren

tussen gemeentelijke overheid en verschillende organisaties. In de jaren zeventig wilde men in de twee grootste gemeenten van Nederland het bestuur dichterbij de burgers brengen door over te gaan tot binnengemeentelijke decentralisatie. In andere gemeenten werd het in minder ingrijpende oplossingen gezocht (deconcentratie). Bij de discussies rond binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie is de positie van intermediaire verbanden een belangrijk aandachtspunt. In paragraaf 5.3.4 wordt hier verder op ingegaan.

Deze invalshoeken hebben alle de relatie burger-lokale overheid als centraal aandachtspunt. De vraagstelling is steeds of recente ontwikkelingen deze relatie ten goede zijn gekomen, of met andere woorden, of de toegankelijkheid van het lokale bestuur groter is geworden. In de afsluitende paragraaf 5.4 zal op deze vraag nader ingegaan worden.

5.2 Toegankelijkheid van de ambtelijke diensten: de burger als cliënt

5.2.1 Een overzicht van ontwikkelingen

Er bestaat een grote verscheidenheid aan gemeentelijke diensten en taken, waarmee burgers direct te maken hebben. Vanaf het begin van de jaren zeventig wordt er onderzoek gedaan naar het functioneren van dergelijke ambtelijke diensten, onderzoek dat expliciet tot doel heeft de 'cliëntgerichtheid' van deze diensten te vergroten. In de jaren zeventig richtte het onderzoek naar de toegankelijkheid van het lokale bestuur zich voornamelijk op deze diensten. Op dit moment lijkt de invalshoek verschoven te zijn. De aandacht voor het gemeentelijk functioneren is gericht op de organisatie als geheel, niet op afzonderlijke dienstverlenende afdelingen. Dit zal in het vervolg nader toegelicht worden.

Uit het begin van de jaren zeventig zijn met name de onderzoeken van de Vrije Universiteit te noemen, zoals van Huismans en Siegerist (1974) en van Filet (1974). Mede onder invloed van de grote stijging van het aantal cliënten, werd in dit decennium regelmatig onderzoek verricht naar het functioneren van gemeentelijke sociale diensten (van Dijck et al. 1979, van der Vliert et al. 1980). De verschillende onderzoeken komen bijna alle met vrijwel dezelfde aanbevelingen: de communicatie tussen ambtenaren en cliënten moet verbeterd worden; ambtenaren moeten in staat en bereid zijn veel en gerichte informatie te verschaffen aan cliënten; er moet naar gestreefd worden dat cliënten slechts met één ambtenaar te maken hebben en niet steeds voor (deel)problemen met andere ambtenaren moeten praten; dat betekent weer dat de betreffende ambtenaren goed geschoold moeten zijn, van verschillende zaken verstand hebben en ook een relatief grote vrijheid van handelen hebben, zodat ze niet steeds hoeven te overleggen voor ze antwoord kunnen geven op vragen van cliënten. Met andere woorden, de verschillende aanbevelingen die uit de onderzoeken in de jaren zeventig naar voren kwamen, richten zich met name op het interne functioneren van de

(gemeentelijke) diensten. Een betere interne organisatie zou vanzelf de dienstverlening en de interactie tussen overheid en individuele burgers ten goede komen.

Heeft de burger nu geprofiteerd van al dit onderzoek? Deze vraag laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Het onderzoek resulteerde in vele aanbevelingen, waarvan echter onduidelijk is in hoeverre deze werkelijk opgevolgd zijn. Tevens is daarna moeilijk vast te stellen of zij enig effect gesorteerd hebben. De Duitse onderzoeker Grünow, die in de jaren zeventig uitgebreid onderzoek gedaan heeft naar het functioneren van verschillende overheidsdiensten, moet ook constateren dat de effecten van (onder andere) zijn onderzoek moeilijk aan te geven zijn. Het onderzoek staat immers al met al toch nog in de kinderschoenen. In de politiek en wetenschap wordt er wel vaak aan gerefereerd, maar wat wordt er toch precies bedoeld met het probleem van de 'Bürgernähe' (de afstand tussen burgers en overheid), met welke andere ontwikkelingen in de verzorgingsstaat heeft het relaties, wat zijn de definities van enkele cruciale begrippen, wie zijn 'de' burgers eigenlijk, hoe definieer je de nabijheid (of de afstand)? Grünow moet constateren dat er veel lippendienst bewezen wordt aan het streven naar verkleining van de afstand. Er zijn echter maar weinig concrete resultaten (Grünow 1982, p.246). Het is dan ook niet verwonderlijk dat Rosenthal, in een samenvattend artikel, dat gebaseerd is op de meeste van de hierboven genoemde onderzoeken, de navolgende mening heeft: 'Maar langzamerhand gaat het er toch wel op lijken dat wij de resultaten van dit soort empirisch onderzoek van tevoren kennen. (...) Men vraagt zich dan af of dit type micro-onderzoek de investering waard is. Op meer algemene vragen, zoals die naar samenhang tussen micro-ervaringen met de overheid en de legitimiteit van het maatschappelijk bestel, geven dergelijke onderzoeken geen antwoord. Voor zover deelprojecten hierop gebaseerd zijn, zijn de uitkomsten weinig zeggend. Wat binnen het empirisch onderzoek resteert, zijn dan ook micro-bevindingen, waarvan men slechts mag hopen dat zij iets zeggen over de macro-problematiek van de verhouding tussen publiek en overheid.' (Rosenthal 1980, p.265-266).

In de dissertatie van Fleurke (1982) worden pogingen gedaan boven het niveau van microbevindingen uit te stijgen. Naast een pleidooi voor ambtelijke flexibiliteit en openheid, besteedt Fleurke uitgebreid aandacht aan mogelijke versterking van de positie der burgers. Hij is van mening dat *het recht* van de burger om te participeren, ondersteund moet worden, niet alleen in woord, maar ook in concrete daden, zoals ambtelijke of financiële ondersteuning van de werkzaamheden der burgers. Maatregelen en veranderingen die betrekking hebben op de toegankelijkheid van het bestuur, in het bijzonder de gemeentelijke diensten, moeten aan de orde komen bij overleg tussen burgers en ambtenaren. Deze mogen niet beperkt blijven tot ambtelijk beraad. De overheid moet onderzoek doen naar de wensen, inzichten en doelstellingen van burgers (Fleurke 1982, p.310 e.v.). Ook hier is echter niet aan te geven of zijn aanbevelingen in de loop der tijden school hebben gemaakt of tot verbetering hebben geleid.

In het huidige decennium wordt meer en meer het functioneren van de gemeentelijke organisatie als geheel ter discussie gesteld. De aanleiding tot deze discussie thans heeft twee aspecten. Het eerste is de algemene maatschappelijke kritiek op het bureaucratische, ondoorzichtige en verkokerde optreden van de overheid. Zowel op rijks- als gemeentelijk niveau is deze kritiek niet zonder reactie gebleven. Mogelijkheden tot flexibeler en minder bureaucratisch optreden worden beproefd, terwijl eveneens onderzocht wordt of er sprake kan zijn van taakafstoting en privatisering.

De andere reden waarom gemeenten mogelijkheden tot organisatieverbeteringen onderzoeken, zijn de bezuinigingen, waarmee zij de afgelopen jaren geconfronteerd werden (zie hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3). Om, ondanks deze ontwikkelingen, toch de kwaliteit van de taakuitvoering op peil te houden, worden oplossingen gezocht in een reorganisatie van het bestuurlijk functioneren (SCP 1986b, p.51).² Gemeenten hopen dan adequater en flexibeler hun werk te verrichten. Hierbij is het opvallend dat momenteel vele vergelijkingen met de marktsector getrokken worden. Gemeenten gaan zichzelf meer en meer als een bedrijf zien, dat een produkt (hun dienstverlenende taken voor de inwoners) te verkopen heeft. Ook nu richt de aandacht zich primair op de gemeentelijke organisatie zelf, haar organisatie en functioneren, waarbij met name wordt gedacht aan het beïnvloeden van de 'ambtelijke cultuur' en het verminderen van bureaucratie (WGO 1986, p.5 e.v.).³

5.2.2 Aandacht voor de burgers

De positie van burgers, of liever, verbetering van de positie van de burgers wordt bij de reorganisatie van gemeentelijke overheden vaak naar voren geschoven als centraal aandachtspunt, onder de noemer 'cliëntgerichtheid'. In de verschillende artikelen hierover ontbreekt het echter meestal aan concrete voorstellen om de positie van burgers te versterken. De redenering is veeleer dat verbeteringen in de gemeentelijke organisatie min of meer als vanzelf de positie van de 'cliënten' ten goede zal komen. In enkele gevallen wordt, naar analogie van marketing in het bedrijfsleven, onderzoek voorgesteld naar wensen en opvattingen van de burgers (Westpalm van Hoorn 1986, p.267).⁴

Nu is het ook niet eenvoudig om de positie van de burgers in de relatie met de overheid structureel te verbeteren. Individuele burgers gaan heel verschillend om met de gemeentelijke overheid en de gemeentelijke diensten. Dit kwam al naar voren bij de onderzoeken in het vorige decennium. Filet (1974) constateerde bijvoorbeeld dat hoogopgeleide cliënten van de sociale dienst eerder tevreden waren over de contacten met deze dienst. Bij de belastingdienst bleken mensen met een hoog inkomen eerder het gevoel te hebben 'iets' bereikt te hebben.

Er is echter een grens aan het beter functioneren van hoogopgeleide cliënten, zo blijkt uit het onderzoek van Van der Vliert et al. (1980). Voortredender op de gedachte dat het belangrijk is dat cliënten veel en

adequate informatie ter beschikking staat, stellen zij dat deze informatie steeds op de wensen en behoeften van elke individuele cliënt toegesneden moet zijn. Omdat niemand deze wensen en behoeften beter kent dan de cliënt zelf, zou men van mening kunnen zijn dat een actieve rol van de cliënten eerder en makkelijker leidt tot het verwerven van de relevante informatie. Dit nu geeft aanleiding tot de veronderstelling dat cliënten veel ruimte zouden moeten krijgen voor zelfwerkzaamheid, die weer zou moeten leiden tot grotere 'zelfredzaamheid'. Een zelfredzame cliënt bezit onder meer het vermogen om zijn eigen rechten en plichten te kennen en te begrijpen, kent de weg naar de juiste instantie om deze rechten en plichten te verwezenlijken, is in staat om de juiste vragen te stellen, kan omgaan met de formulieren en is ook bereid om al deze handelingen uit te voeren. In de context van hun onderzoek constateren van der Vliert en Stok (1982) dat het stimuleren van de zelfwerkzaamheid de toegankelijkheid en cliëntvriendelijkheid van de sociale diensten niet ten goede komt. Het stimuleren van zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid blijkt in veel gevallen negatief uit te pakken: de individuele cliënt raakt dan helemaal het spoor binnen de bureaucratie van de sociale dienst bijster. Voor de hoogopgeleide cliënten geldt dit zo mogelijk nog sterker dan voor anderen. De onderzoekers vermoeden dat dit komt, doordat de betrokken ambtenaren bij hoogopgeleide cliënten te snel het idee hebben dat dezen zichzelf wel redden. Een andere mogelijkheid is dat hoogopgeleiden makkelijker toegeven dat zij iets niet begrijpen.

Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat spreken over 'de' burgers te simpel is. Er zijn grote verschillen in de manier waarop individuele burgers omgaan met de toegankelijkheid van gemeentelijke diensten. Deze verschillen kunnen onder meer beïnvloed worden door persoonlijkheidskenmerken. Maar daarnaast is er ook onderscheid in de aard van de contacten. De gemeente moet wisselende diensten verrichten. Enerzijds kan zij te maken hebben met georganiseerde groepen burgers, die bepaalde wensen of eisen hebben, bijvoorbeeld over de verkeerssituatie in een buurt. Niet zelden zullen deze groepen zich terdege op de problemen voorbereid hebben en mogelijk zelfs deskundigen in de betreffende problematiek onder haar deelnemers kennen. Anderzijds zijn er vele individuele burgers die met grote problemen bij de gemeente aankloppen.

Contacten met gemeentelijke diensten zijn in sommige gevallen slechts tijdelijk en zeer beperkt. Men kan zich bijvoorbeeld wel druk maken over het feit dat het afgeven van een bepaalde vergunning geruime tijd in beslag neemt, als de vergunning eenmaal ontvangen is, zal men daarna meestal voor een tijd niet met de betrokken ambtelijke dienst te maken hebben. Met andere woorden, hoewel 'de' burgers structureel te maken hebben met 'de' gemeentelijke overheid, doen zich in de praktijk grote verschillen voor in de aard van de contacten tussen burgers en overheid. De burgers onderscheiden zich naar problemen, houding ten aanzien van de overheid en sociale achtergrond. Bij de lokale overheid is er sprake van verschillende taken, diverse afdelingen en een van afdeling tot afdeling verschillende

houding ten aanzien van de burger. Het ligt bovendien voor de hand dat er tussen gemeenten ook verschillen zullen bestaan. Een recent onderzoek naar de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening, waarbij onderscheid gemaakt wordt naar verschillende gemeenten en verschillende diensten, bevestigt deze veronderstellingen (ODRP 1986, p.2). De consequenties van deze factoren voor de positie van de burgers en de omgang met de overheid zijn nog nauwelijks onderzocht.

Naast het streven naar een meer efficiënte en flexibele organisatie wordt er tevens gezocht naar een structurele verbetering van de mogelijkheden voor burgers om klachten over ambtelijk optreden te ventileren (van Geest en Tijbosch 1985). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het versterken van de positie van de burgerraadsleden of van het instellen van ombudsliden voor de lokale politiek. Al deze ontwikkelingen zullen de positie van de burgers versterken en de toegankelijkheid van het lokale bestuur verbeteren.

Tegen deze achtergrond is het niet vreemd dat de aandacht geconcentreerd is op het functioneren van het gemeentelijk apparaat. Maar als men de gemeente enkel als bedrijf beschouwt, is er op zich geen dwingende reden voor de overheid om haar optreden te verbeteren. Zij opereert immers vanuit een monopoliepositie. Burgers kunnen voor een aanvraag van subsidie, het inwinnen van bepaalde lokale informatie, de aanvraag van de bijstand, inspraak bij stadsvernieuwing, niet naar een concurrent stappen. Nu is er natuurlijk een essentieel verschil tussen een commercieel bedrijf en de overheid. De gemeente wordt uiteindelijk bestuurd door de politici, vertegenwoordigers van de bevolking. Deze politici reageren op de wensen van de bevolking, of anticiperen in ieder geval op de door hen veronderstelde meningen en opvattingen van de bevolking. Het streven naar verbetering van de interne organisatie wordt daarom vaak, naast het belangrijke motief om te reageren op de bezuinigingen, ingegeven uit politieke overwegingen. Bedrijfseconomische motieven zullen in de politiek niet altijd de doorslag geven.

Het lijkt vanzelfsprekend dat als er gestreefd wordt naar een betere organisatie, naar een flexibel optreden en het terugdringen van de bureaucratie, dit zal leiden tot een betere behandeling van de burgers. In onderzoek constateert men echter, dat er tussen de objectieve kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening en de subjectieve beoordeling van deze dienstverlening door burgers geen waarneembare samenhang bestaat (ODRP 1986, p.56). Met andere woorden, het verbeteren van de organisatie hoeft zich niet automatisch te vertalen in een grotere tevredenheid bij burgers over de toegankelijkheid van ambtelijke diensten.

5.2.3 Technologische ontwikkelingen en cliëntgerichtheid

In de loop van de jaren tachtig speelt de voortschrijdende techniek eveneens een rol bij het ontwikkelen van mogelijkheden om meer cliëntgericht op te treden. Informatie kan gemakkelijker op individuele wensen toegesneden worden en sneller ter beschikking van de burgers gesteld worden (Twinstra

Gudde 1981, p.116; Bosveld 1986; Tas 1984). Sommigen wijzen er echter op dat de automatisering ook gevaren in zich draagt (de Kool 1984), zoals een 'blind varen op de gegevens' en een geringere betrokkenheid bij de problemen van de mensen. Ook wordt wel gesteld dat deze technologische ontwikkelingen het overheden makkelijker maken over te gaan tot schaalvergroting. Gemeentelijke herindeling zou zo op minder problemen stuiten. Tevens kunnen bepaalde taken door de verbeterde mogelijkheden van controle en beheer rechtstreeks door provinciale of nationale overheid uitgevoerd worden. De verwachting is dat dergelijke veranderingen de toegankelijkheid van het bestuur voor de burgers niet ten goede zal komen (van Zundert 1986, p.2).

Uit onderzoek in Duitsland en Zwitserland naar de veranderingen in de relatie tussen burgers en overheid, die veroorzaakt worden door het gebruik maken van moderne technologieën, kwam eveneens een mengeling van positieve en negatieve aspecten naar voren. De mogelijkheid tot uitgebreide informatievoorziening door middel van voor de burgers vrij toegankelijke terminals (waarbij de burger door vraag en antwoord de informatie heel specifiek op de eigen situatie kan toesnijden) ontlast de betrokken ambtenaren, zodat meer tijd besteed kan worden aan concrete dienstverlening. Ook uit deze studies blijkt echter dat het niet juist is 'de' burgers als homogene groep te beschouwen. Verschillende groepen burgers maken in verschillende mate gebruik van de mogelijkheden om informatie te verwerven (met name hoger opgeleiden en mannen doen dit eerder), zodat ongelijkheid ontstaat (Reese 1981, Deimer en Kistler 1981). Bovendien kan het gebruik maken van moderne mogelijkheden aan overheidszijde leiden tot grotere professionalisering en complexere regels en structuren, zodat juist moeilijker inzicht verkregen kan worden in de gang van zaken. Reese is van mening dat professionele begeleiding van de individuele burgers, geconcentreerd in openbare gebouwen waar voor het publiek toegankelijke terminals zijn opgesteld, noodzakelijk is (Reese 1981, p.19).

Het is niet duidelijk hoe de stand van zaken van de automatisering van Nederlandse gemeenten op dit moment is. De indruk is dat bij de meeste gemeenten de intensief-administratieve afdelingen, zoals het bureau bevolkingszaken, de Gemeentelijke Sociale Dienst of de salarisadministratie wel enige vorm van automatisering kennen. Dit is echter voornamelijk van belang voor de interne gemeentelijke organisatie. Burgers merken hier maar weinig van. Slechts op beperkte schaal wordt er geëxperimenteerd met geautomatiseerde informatievoorziening. Zo zijn er verschillende gemeenten in Noord-Brabant waarin bij de openbare bibliotheken voor publiek toegankelijke terminals zijn opgesteld, die weer verbinding hebben met enkele gegevensbestanden (Tweede Kamer 1985-1986). Een voorbeeld van een gemeente die probeert te komen tot netwerken van bibliotheken en andere lokale informatieve, educatieve en recreatieve instellingen is Almelo. Maar, zoals gezegd, dergelijke experimenten komen momenteel nog weinig voor.

5.2.4 Afsluitende opmerkingen met betrekking tot cliëntgerichtheid

Waar het gaat om verbetering van de relatie tussen burgers en ambtelijke diensten, lijkt alle aandacht geconcentreerd op het optreden van de lokale overheid en mogelijke veranderingen daarin. In het bovenstaande is echter op verschillende punten al aangegeven dat de opstelling en eigenschappen van individuele burgers belangrijke invloed uitoefenen op de relatie tussen hen en de lokale overheid. Korsten wijst erop dat sommige burgers bepaalde sociaal-culturele en psychologische eigenschappen hebben, die de toegankelijkheid negatief beïnvloeden (Korsten 1985, p.152). Tjeenk Willink (1986) stelt dat eigenlijk nauwelijks bekend is waardoor de cliënten zich kenmerken.⁵ En Rosenthal wees erop dat het beeld en de legitimiteit van de overheid in de ogen van de cliënten de houding van de (potentiële) cliënten ten aanzien van de overheid en hun gedrag weer beïnvloeden.

In dit verband is het dus zinvol te bestuderen welke mensen bij uitstek zich als cliënt tot de (lokale) overheid wenden, welke opvattingen en verwachtingen zij ten aanzien van de overheid hebben, en of zij zich individueel of in groepsverband (bijvoorbeeld organisaties van bijstandsgerechtigden) bij de gemeentelijke overheid melden. Wanneer bekend is voor welke mensen de toegankelijkheid een probleem is, zouden er meer gerichte maatregelen genomen kunnen worden, die de toegankelijkheid vergroten.

Door de in het bovenstaande geconstateerde nadruk op de gemeentelijke overheid en organisatie loopt men momenteel het gevaar de positie van de burgers en de structurele problemen bij de toegankelijkheid van het openbaar bestuur uit het oog te verliezen. Natuurlijk, veranderingen in ambtelijke cultuur, een flexibele organisatie en snel informatie ter beschikking stellen, zullen een klantvriendelijke behandeling ten goede komen en zo de toegankelijkheid vergroten. De toegankelijkheid van het gemeentelijk bestuur (hier in het bijzonder van de dienstverlenende afdelingen) is echter niet louter een organisatorisch probleem, maar een probleem in de *wisselwerking* tussen overheid en burgers.⁶ Zowel de positie en opvattingen van de burgers als de positie van de overheid en de interactie tussen beide actoren dienen aan de orde te komen.

Er is al op gewezen dat de burgers vaak langs politieke kanalen invloed kunnen uitoefenen op het functioneren en de toegankelijkheid van ambtelijke diensten. Daarbij kan echter weer de vraag gesteld worden hoe toegankelijk de politieke kanalen zijn. Deze problematiek wordt in de volgende paragraaf behandeld.

5.3 Politieke toegankelijkheid

5.3.1 Inleiding

De politieke toegankelijkheid van de overheid voor burgers onderscheidt zich op een essentieel punt van de problematiek die in de vorige paragraaf aan de orde kwam. In paragraaf 5.2 werd geconstateerd dat door het

ontbreken van een structurele relatie tussen burgers en overheid, de positie van de burgers veronachtzaamd dreigt te worden. In de lokale politiek is dit echter zelden het geval. Burgers zijn op velerlei wijze structureel en permanent vertegenwoordigd in de lokale politiek (Dittrich en Cohen 1985). In vergelijking met de landelijke politiek wordt wel gesteld dat de drempels voor deelname lager zijn (zie ook hoofdstuk 4). De kans een wethouder te spreken is veel groter dan de kans de minister te spreken, om maar een voorbeeld te noemen.

Tevens kan gewezen worden op de rol die de plaatselijke afdelingen van politieke partijen vervullen, en op het functioneren van gemeentelijke commissies, waarin vaak vertegenwoordigers van verschillende groeperingen en (belangen)organisaties zitting hebben.

In het navolgende zullen de ontwikkelingen bij twee verschillende vormen van politieke toegankelijkheid van gemeenten besproken worden. Allereerst wordt ingegaan op ontwikkelingen rond inspraak. Bij inspraak worden individuele burgers door de gemeente in staat gesteld invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid. Hoewel burgers hier als individu aangesproken worden, zijn de sprekers meestal vertegenwoordigers van bepaalde groepen.

Na een korte behandeling van deze ontwikkelingen worden enkele passages gewijd aan samenwerkingsverbanden van burgers, met andere woorden, de activiteiten van burgers op lokaal niveau, waarbij zij juist niet als afzonderlijke individuen bij het gemeentelijk beleid betrokken (willen) worden. Deze samenwerkingsverbanden die een plaats innemen tussen de individuele burgers en de overheid, worden wel aangeduid met de term 'intermediaire organisaties'. Zij structureren de dialoog tussen de overheid en groepen burgers. Deze organisaties spelen zowel een rol bij de invoer als de uitvoer van beleid. Hier ligt de nadruk op de invoerkant van beleid. Deze functie kan uitgeoefend worden door gevestigde organisaties, tijdelijke verbanden en soms door daarvoor gekwalificeerde individuen (advocaten, sociale raadslieden, maatschappelijk werkers). Te denken is ook aan plaatselijke winkeliersverenigingen, werkgeversorganisaties, bewonersorganisaties, wijkverenigingen, kerken, opbouwwerk, milieugroeperingen, de plaatselijke onderwijsorganisaties en sportraden. Plaatselijke afdelingen van politieke partijen kunnen voor een deel beschouwd worden als intermediair kader. Bewoners met bepaalde wensen of problemen kunnen namelijk proberen bij de partijen daarvoor gehoor te vinden. Uit tabel 4.5 komt naar voren dat ongeveer 20% van de bevolking van mening is dat men door het inschakelen van een politieke partij veel kan bereiken tegen plannen of maatregelen van de gemeenteraad, waar men het niet mee eens is.

De leden zelf kunnen op afdelingsvergaderingen of bij andere aangelegenheden overleggen met plaatselijke politici, bijvoorbeeld over bepaalde problemen in een buurt. Tevens onderhouden de partijen vaak vele formele en informele contacten met diverse organisaties. Toch kunnen de plaatselijke afdelingen van politieke partijen niet zonder meer als intermediair kader beschouwd worden. In veel gevallen zullen de leden meer betrokken

zijn bij de positie en het optreden van de partij in de plaatselijke politiek, en minder bij de positie van de bewoners. Vaak ook, zeker als een partij vertegenwoordigd is in het college van B&W, is het functioneren van deze partij eerder te beschouwen als het verdedigen van de lokale politiek. Tijdelijk bestaande of niet-formeel georganiseerde sociale bewegingen zijn eveneens als intermediair verband tussen burgers en overheid te beschouwen. In die zin kunnen ook de zogenaamde 'nieuwe sociale bewegingen' als intermediaire organisatie tussen burgers en (gemeentelijke) overheid fungeren.⁷ Het is ondoenlijk om al deze te behandelen. Er zal ingegaan worden op intermediaire verbanden, voor zover zij belangen van burgers als bewoners van een plaats of deel daarvan min of meer 'integraal' vertegenwoordigen. Dit betekent dat intermediaire verbanden die georganiseerd zijn op specifieke of functionele belangen, buiten beschouwing blijven. Dit legt primair de aandacht bij bewoners- en wijkorganisaties, en de ondersteuning die deze organisaties vaak krijgen van plaatselijk opbouwwerk.

5.3.2 *Inpraak: politieke toegankelijkheid voor burgers als individu*

De ontwikkelingen rond inspraak zijn de afgelopen jaren uitgebreid beschreven. De algemene bevindingen worden hier daarom eerst kort samengevat.

De verschillende studies naar en artikelen over ontwikkelingen in de inspraak signaleren alle institutionaliseringstendensen, die al in de jaren zeventig aanvangen (Oosting 1983 en 1985, Dittrich en Cohen 1985, SCP 1982, p.274). Gemeenten en ook de nationale overheid hebben hierop gereageerd door het instellen van formele procedures en wettelijk verplichte inspraakverordeningen. Hiervan zijn vele voorbeelden te noemen, zoals Planologische Kernbeslissingen en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (zie voor meer voorbeelden: SCP 1982, p.270 e.v.). Momenteel wordt gewerkt aan het regelen van inspraak bij de herziening van de Gemeentewet (SCP 1986a, p.397-398).

Zowel bij ingrijpende als bij minder vergaande beslissingen is het, zeker op lokaal niveau, min of meer gebruikelijk geworden dat inspraakavonden, hoorzittingen, voorlichtingsbijeenkomsten en dergelijke georganiseerd worden. Vaak ook heeft de publieke tribune bij gemeenteraads- of commissievergaderingen inspraakrecht. Oosting spreekt over een proces van gewenning aan inspraak, 'waardoor inspraak allengs als een normaal verschijnsel is aanvaard' (Oosting 1985, p.231).

In vele gemeenten worden of zijn inspraakplannen en -verordeningen ontwikkeld, die een grotere deelname van de burgers bij de totstandkoming van beleid moeten bewerkstelligen.⁸

In onderzoeken, die vaak plaatsvinden op lokaal niveau, worden verschillende kanttekeningen bij inspraak geplaatst. Als eerste blijkt dat de effecten van inspraak heel onduidelijk zijn. Vaak zijn de effecten weinig tastbaar, maar desalniettemin van belang. Positieve ervaringen met inspraak kunnen de legitimiteit van het systeem bij de burgers vergroten, zonder dat er sprake is

geweest van essentiële beïnvloeding van beleid. Insprekers kunnen al tevreden zijn op grond van de hun geboden mogelijkheid tot deelname (Oosting 1985, p.237; SCP 1982, p.273-274).

Eveneens staat ter discussie of door de inspraak *nieuwe* wensen en verlangens naar voren komen. Zo werd wel geconstateerd dat inspraak meer en meer een platform bood voor gevestigde organisaties om nogmaals hun zegje te doen, terwijl de 'gewone' burger ook nu nog niet bereikt werd (SCP 1982, p.273). Er zijn ook andere problemen: 'Tegenover het gebrek aan vertrouwen en de kwalitatief onvoldoende inbreng van de insprekers, staat het gebrek aan openheid van politici en ambtenarij en de mogelijke manipulaties van de overheid als 'speler' en 'scheidsrechter' in het inspraakspel. (Tevens) zijn er problemen ten aanzien van de aard van beleidsvoornemens, waarop ingesproken wordt. De voornemens zijn dikwijls vaag, de status van inspraakstukken is onduidelijk en de beleidsruimte is vaak klein. Voor lagere overheden speelt een rol, dat de invloed van het beleid van hogere overheden vooraf onvoldoende duidelijk is. (Als laatste) zijn er problemen in het inspraakproces zelf. Naast een tekort aan informatie bestaat er veelal gebrek aan tijd en gelegenheid voor een zinvolle meningsvorming, laat staan voor het uitwerken van serieuze tegenvoorstellen.' (SCP 1982, p.273). Het *Sociaal en Cultureel Rapport 1986* voegt daar als negatieve aspecten nog aan toe dat inspraak vaak als 'saai' wordt ervaren en op minder belangstelling kan rekenen als het niet om tastbare zaken gaat (SCP 1986a, p.400).

Een ander probleem is dat burgers en de gemeentevertegenwoordigers met heel andere verwachtingen naar een inspraakbijeenkomst komen. In veel gevallen is de voornaamste doelstelling van gemeentevertegenwoordigers om de meningen en opvattingen te inventariseren. Burgers willen juist op de bijeenkomst zelf tastbare resultaten behalen en veranderingen in plannen bewerkstelligen. Dit laatste kan zelden op de bijeenkomst zelf bereikt worden. Dit leidt er weer toe dat de burgers ontevreden zijn over de inspraakbijeenkomst.

Een eveneens steeds weerkerende bevinding bij onderzoek is dat de personen die actief zijn bij inspraak, zich vaak onderscheiden van de gemiddelde bevolking qua leeftijd (niet oud), opleiding (hoog) en geslacht (man) (SCP 1982, 1984). Dit betekent echter niet automatisch dat de gepresenteerde meningen en opvattingen structureel verschillen van de overige bevolking (Korsten 1979, van der Tuuk 1982). Insprekers representeren niet zelden groepen burgers. De 'afgevaardigde' woordvoerder zal zich qua bureaucratie en uitdrukkingsvaardigheden mogelijk onderscheiden van zijn achterban, hetgeen een gedeelte van de vertekening kan verklaren. Op deze manier 'verdedigen' gekwalificeerde mensen de belangen van minder op deelname toe bereide burgers. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan zijn natuurlijk de *volksvertegenwoordigers* in het parlement. Köbben heeft deze participatie van gekwalificeerde personen ten behoeve van anderen omschreven als 'zaakwaarnemen' (Köbben 1983).

Als struikelblok bij de inspraak kunnen de kosten en inspanningen genoemd worden. Er moeten veel geld en tijd vrijgemaakt worden om de burgers effectief te ondersteunen en bij zo veel mogelijk beslissingen te betrekken.

Een en ander stelt ook hoge eisen aan het uithoudingsvermogen en de vergadercapaciteiten van de burgers.

Maar uit onderzoeken komen ook verschillende positieve ervaringen met inspraak naar voren. Een voorbeeld hiervan is een experiment rond de deelname van toekomstige bewoners van een nieuw te bouwen wijk in Spijkenisse, waarbij de bewoners veel inspraak kregen in de planvorming en uitvoering. Onder meer werd de positie van de bewoners formeel en juridisch versterkt door het instellen van 'deelplanraden'. Aan deze raden waarin (toekomstige) bewoners participeerden, werden enkele bevoegdheden overgedragen. Zij kregen ambtelijke ondersteuning (zie voor een uitgebreide beschrijving Strik en Bouwhuis 1980).

Inspraak van toekomstige bewoners van nieuwbouwwijken in andere plaatsen blijkt vaak ook positief beoordeeld te worden. Samenvattingen van projecten in Amersfoort, Reeuwijk, Nieuwegein, en Rotterdam in verschillende CPI-cahiers (respectievelijk 1983, p.18 e.v.; 1984, p.58 e.v.; 1986a, p.53 e.v.) maken duidelijk dat de participatie van de bewoners leidt tot grotere tevredenheid over de uiteindelijke woonomgeving. Tevens blijkt dat de uitvoering van de bouwplannen, juist onder druk van de bewoners, efficiënt verloopt, zodat weinig vertraging optreedt en de kosten niet onrustbarend stijgen (CPI 1982b, p.19).

Enkele negatieve punten zijn dat er veel bewoners in de loop van het project afhaken en dat de bewoners toch nog van mening zijn dat zij slechts beperkte inspraakmogelijkheden hebben. Dit laatste is onder meer een gevolg van de randvoorwaarden die de rijksoverheid stelt.

5.3.3 Recente ontwikkelingen bij inspraak

Om de inspraak te kanaliseren, zo bleek al uit het voorafgaande, worden wel ambtelijke projectgroepen in het leven geroepen. Een groep ambtenaren gaat zich met een bepaald project (vaak stadsvernieuwing) bezighouden. Inspraak vindt dan meestal plaats via deze projectgroepen. Dit betekent dat er sprake is van kortere lijnen tussen burgers, ambtenaren en (via de ambtenaren) politiek. De lijnen worden nog korter als bewoners of bewonersorganisaties eveneens zitting nemen in de projectgroep. In sommige gevallen beschikt de projectgroep over enkele bevoegdheden, zodat ruggespraak met de politiek niet steeds noodzakelijk is.

Het functioneren en optreden van deze projectgroepen ontmoet een wisselende waardering. In een artikelenreeks in 'Marge' wordt het functioneren van projectgroepen in Amsterdamse buurten negatief beoordeeld (Konijn 1982, p.162). In andere steden zijn recent vormen voor ambtelijke projectgroepen ontwikkeld, die meer willen aansluiten bij de wensen en behoeften van bewoners en die ook meer ruimte geven en belang hechten aan meningen die tijdens inspraak naar voren worden gebracht. In 's-Gravenhage werd geconstateerd dat inspraak niet zozeer gebaat was bij meer en verdergaande regels, maar dat het beter zou zijn de bestaande vorm te verbeteren. Twee inspraakmedewerkers van deze gemeente concluderen: 'Zo wil Den Haag

komen tot een inspraakpraktijk die, afhankelijk van de situatie, steeds zo veel mogelijk 'op maat' is gesneden en als gevolg hiervan ook vormen van medezeggenschap en zelfbeheer niet uitsluit.' (CPI 1985a, p.54).

In Dordrecht werd niet gekozen voor permanente inspraakstructuren, maar voor 'ad hoc samenwerkingen tussen gemeente en bewoners' rond belangrijke aangelegenheden in een gebied. De ad hoc organisatie kenmerkt zich door een flexibele inrichting. Er worden integrale plannen voor probleemgebieden opgesteld: 'Dat wil zeggen dat alle activiteiten van verschillende beleidssectoren (wonen, werken, welzijn, etc.) die voor een betreffend gebied van belang zijn in het gebiedsplan worden opgenomen en in onderlinge samenhang worden aangepakt.' (CPI 1986a, p.11). In de organisatie die zich bezighoudt met het desbetreffende gebied, participeren, naast de gemeente, stedelijke en wijkgebonden rechtspersonen, zoals opbouworganen, woningbouwcorporaties, buurthuizen en dergelijke. Individuele bewoners kunnen hun mening dus in eerste instantie via deze geïnstitutionaliseerde kaders kenbaar maken. Daarnaast wordt ook, zowel bij de opzet van plannen als bij de uitvoering, een belangrijke plaats ingeruimd voor de meningen en opvattingen van bewoners, zoals die in inspraakrondes kenbaar kunnen worden gemaakt.

De samenwerking tussen gemeente, wijkgebonden organen en bewoners van een wijk, zoals die hierboven voor 's-Gravenhage en Dordrecht geschetst is, is ook terug te vinden in Breda. De problemen in een wijk aldaar bleken door deze gezamenlijke aanpak beter en effectiever op te lossen. Er wordt in deze context gesproken over 'buurtbeheer': hiermee wordt het 'gezamenlijk op peil houden van een buurt' bedoeld. 'Bij het op peil houden is de positie van de bewoners van essentiële betekenis. Het is een *totaal-benadering*: de hele buurt en alle situaties omvattend, omdat deel-oplossingen op zich onvoldoende zijn gebleken.' (CPI 1986b, p.23)

Het lijkt erop dat inspraak voor zowel de gemeentelijke overheden als individuele burgers bevredigender verloopt, als niet alleen het onderwerp van inspraak maar ook de context waarin de inspraak plaatsvindt, bij de situatie van de burgers aansluit. Met name komt dit naar voren bij experimenten, waarbij burgers actief kunnen meewerken en meedenken over de vormgeving van hun eigen woningen of eigen buurt.

Deze ontwikkelingen maken duidelijk dat inspraak steeds meer geïntegreerd wordt in andere processen en procedures, zoals het optreden van intermediaire verbanden en het instellen van overlegstructuren tussen gemeente en bewoners van een deel van deze gemeente. Eerder is een onderscheid gemaakt tussen processen bij politieke en bestuurlijke toegankelijkheid van de gemeente, waarbij in het ene geval burgers als afzonderlijke individuen aangesproken worden en in het andere geval als representanten van organisaties. Dit onderscheid blijkt in de loop der tijden meer en meer te vervagen, als dit onderscheid eigenlijk al niet kunstmatig was.

5.3.4 Collectieve vormen van politieke activiteit; inleiding

Intermediaire organisaties (zoals in de inleiding aangegeven, worden hier

met name buurt- en wijkverenigingen en in samenhang daarmee het plaatselijke opbouwwerk bedoeld) zijn op velerlei wijze betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid. Zij zijn aanwezig bij hoorzittingen als het om onderwerpen gaat waar zij mee te maken hebben, zij participeren in diverse gemeentelijke commissies die beleid voorbereiden, en op het gebied van de ruimtelijke ordening zijn zij in veel gevallen nauw betrokken bij of vertegenwoordigd in projectgroepen. Soms is er sprake van geregeld overleg tussen wethouder en vertegenwoordigers van het plaatselijk opbouwwerk. Burgers, alsmede de overheid, 'profiteren' van het optreden van de intermediaire verbanden. De verlangens en eisen van de burgers, die vaak heel diffuus en weinig gestructureerd zijn, krijgen door ondersteuning van de verschillende organisaties niet alleen een steviger basis, maar vaak ook concreet gestalte. De verschillende organisaties beschikken tevens over de kennis en mogelijkheden om adequaat invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid.

De gemeente krijgt door het optreden van de verschillende organisaties sneller en duidelijker inzicht in de opvattingen van de burgers. Mogelijke veranderingen (verbeteringen) in beleid kunnen gericht, meer inspeland op bestaande behoeften en problemen, geïnitieerd worden door de gemeentelijke overheid. Bij onderzoek naar welzijnsplanning in een aantal gemeenten kwam bijvoorbeeld naar voren, dat bij inspraak op de gemeentelijke plannen individuele bewoners vrijwel steeds afwezig waren. Er werd bijna uitsluitend ingesproken door vertegenwoordigers van organisaties die actief waren op het welzijnsterrein (van Kesteren et al. 1985, p.40-60).

Met andere woorden, een van de gevolgen van het optreden van intermediaire organisaties is dat de communicatie tussen burgers en overheid eenvoudiger wordt. Daarnaast wordt de positie van burgers versterkt door het gezamenlijke en georganiseerde optreden. Overigens is de intermediaire positie van het opbouwwerk niet onomstreden (Peper 1972). In discussies wordt wel de vraag gesteld of deze intermediaire taken van het opbouwwerk niet uitgeoefend kunnen worden door de overheid, bijvoorbeeld door het voeren van een gericht welzijnsbeleid en door ondersteuning van participatie (Schuyt 1985, p.18-21). Uit recent onderzoek komt echter naar voren dat verschillende bewonersgroepen ondersteuning door het opbouwwerk veelal positief waarderen (van Hooijdonk et al. 1986, p.23).

In de praktijk blijken er grote verschillen te bestaan tussen de politieke toegankelijkheid van grote en van kleinere gemeenten, terwijl er tegelijkertijd ook grote verschillen bestaan in gekozen of geplande oplossingen om de toegankelijkheid te verbeteren. Met name in Amsterdam wijken ontwikkelingen sterk af van de overige gemeenten.

In de grote gemeenten in Nederland was het streven in de jaren zeventig om door middel van grootse en ingrijpende plannen de politieke toegankelijkheid te vergroten. Hierbij dacht men vooral aan binnengemeentelijke decentralisatie.⁹ In andere, kleinere, gemeenten werd geopteerd voor minder vergaande oplossingen, die zich moeilijk in algemene termen laten samenvatten. In het vervolg wordt een aantal van deze ontwikkelingen

beschreven. Daaruit kan een indruk verkregen worden van de verschillende pogingen die de laatste jaren ondernomen zijn ter vergroting van de politieke toegankelijkheid.

5.3.5 Decentralisatie

Het streven naar het instellen van stadsdeelraden, zoals dat vooral in Amsterdam waarneembaar is, ligt in het verlengde van het instellen van functionele en territoriale commissies, 'commissies die door de gemeenteraad worden ingesteld met het oog op belangen, resp. belangen van een deel van de gemeente' (Dittrich en Cohen 1985, p.189). Een belangrijke overweging voor de instelling van deze commissies, waarbij de gemeenteraad vrij is om de wijze van samenstellen te bepalen, is gelegen in de verkleining van de afstand tussen burgers en overheid. In deze commissies en raden (bijvoorbeeld, sportraden, culturele raden) kunnen de gemeenteraadsleden en wethouders overleggen met deskundigen, veelal vertegenwoordigers van organisaties die actief zijn op het desbetreffende terrein. Afhankelijk van de bevoegdheden die de gemeenteraad overgedragen heeft, is het advies van een commissie al bepalend voor de politieke besluitvorming, of heeft in ieder geval grote invloed daarop. Advisering en besluitvorming vindt zo plaats in overleg met de betrokkenen. In die zin wordt de toegankelijkheid van de politieke besluitvorming door het optreden van dergelijke commissies en raden vergroot. Anderzijds, en dit probleem zal in het vervolg nog herhaalde malen terugkeren, is het de vraag in hoeverre de vertegenwoordigde instellingen en organisaties in deze overlegorganen de belangen en opvattingen van alle betrokken burgers en groeperingen representeren. Zo wordt bijvoorbeeld bij het functioneren van de Haagse Sportraad opgemerkt, dat hierin enkel vertegenwoordigers van georganiseerde sportverenigingen zitting hebben. De stem van recreatiesporters wordt hier niet gehoord (Twiinstra Gudde 1981, p.70).

Bij het optreden van functionele en territoriale commissies doen zich ook nog enkele andere problemen voor, die vaak samenhangen met onduidelijke bevoegdheden en taakafbakening van deze commissies (SCP 1982, p.275).

Stadsdeelraden zijn te zien als een 'extreme' vorm van territoriale commissies. Het 'extreme' bestaat erin dat over het algemeen de gemeenteraad niet genegen is commissies besluitvormende bevoegdheden toe te delen. In deelraden is dat wel het geval. Deelraden worden ingesteld ofwel met het oog op geconstateerde schaalproblemen, ofwel omdat aangesloten wordt bij historisch gegroeide verschillen. Dat laatste is wel het geval bij gemeentelijke herindelingen, waarbij de nieuw ontstane gemeente een samenvoeging is van enkele kleine kernen. Soms worden er dan aparte 'dorpsraden' ingesteld. Het functioneren van dergelijke dorpsraden wordt echter in de loop der tijden steeds minder van belang, doordat de overkoepelende gemeenteraad steeds meer greep krijgt op de gang van zaken in de nieuwe gemeente en meer en meer alles zelf gaat regelen (Twiinstra Gudde 1984, p.78). Deelraden en dorpsraden onderscheiden zich ook van reguliere gemeentelijke

commissies, omdat zij door middel van verkiezingen, waaraan alle bewoners in het betreffende gebied deel kunnen nemen, samengesteld worden. Een essentieel verschil tussen reguliere territoriale en functionele commissies en stadsdeelraden is echter dat aan deze laatste vorm geen vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en groeperingen deelnemen, maar burgers die in vrijwel alle gevallen afkomstig zijn uit politieke partijen. Met andere woorden, politieke partijen nemen in deze optiek de functie van bestaande intermediaire organisaties over. Juist door deze 'rolverwisseling' ontstaan problemen. In de praktijk blijkt namelijk dat het functioneren van deelgemeenteraden in twee grote gemeenten, Amsterdam en Rotterdam, allesbehalve onomstreden is. Ter discussie staan de bevoegdheden en mogelijkheden van deze raden, het politieke draagvlak en de eventuele vergroting van de toegankelijkheid (c.q. verkleining van de afstand). Het verzet tegen de instelling van deelraden werd primair ingegeven door de vrees dat er een extra bestuurslaag zou ontstaan, die slechts over een beperkt aantal zaken zeggingschap zou hebben, terwijl de echt belangrijke zaken daar niet ter sprake zouden komen. Dit dwingt de bewoners hun aandacht te verdelen, zodat pogingen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid versnipperd raken. Hegt et al. (1985) signaleren in de Amsterdamse situatie verschillende ontwikkelingen die samenhangen met de doorgevoerde binnengemeentelijke decentralisatie. Deze trends lijken de politieke toegankelijkheid niet ten goede te komen. De positie van bestaande intermediaire verbanden, hier ook met name buurt- en wijkverenigingen, komt onder druk te staan. Zij zijn gedwongen zich vooral te richten op de stadsdeelraden en zich aan te passen aan de randvoorwaarden die hun door de 'grote' lokale politiek uit het oog verliezen. In de stadsdeelraadsgebieden gaan afdelingen van politieke partijen zich meer profileren. Potentieel kader wordt zo weggezogen van de wijk- en buurtverenigingen en gaat zich meer richten op de stadsdeelraad (Hegt et al. 1985, p.40 e.v., p.75 e.v., p.117 e.v.). Deze ontwikkelingen worden als negatief beschouwd, omdat Hegt et al. van mening zijn dat de wijk- en buurtverenigingen representatiever zijn voor een buurt (Nauta 1986).

In Rotterdam werd eveneens geconstateerd dat bewonersorganisaties zich in het algemeen in een grotere populariteit dan deelgemeenteraden kunnen verheugen. Dit leidt tot de overweging om de rol van belangenbehartiger van bewoners niet toe te delen aan deelgemeenteraden, maar aan de bewonersorganisaties (IGG 1984, p.39).

Recent wordt wel gesteld dat de binnengemeentelijke decentralisatie (die in belangrijke mate geïnitieerd werd op grond van democratiseringsoverwegingen) meer en meer verworpen is tot een organisatorisch-bestuurlijke kwestie. Dit kan bijvoorbeeld geïllustreerd worden met het volgende citaat uit Binnenlands bestuur: 'Maar ach, wat doet dat er nog toe, nu deze operatie grotendeels is gedevalueerd tot een boeiend managementvraagstuk, waarbij de geringe participatie van de burger op de koop toe wordt genomen.' (Dumont 1986, p.14). Van der Heijden

constateert in zijn evaluerende studie van de ontwikkelingen in Amsterdam dat de aandacht voor politieke factoren (verbetering communicatie, verkleinen afstand burgers-overheid) op de achtergrond raakte, terwijl de bestuurlijke effectiviteit, die de binnengemeentelijke decentralisatie ook beoogde, meer en meer belangrijk werd: 'De politieke greep op het logge en oncontroleerbare ambtelijk apparaat moest worden versterkt, en binnengemeentelijke decentralisatie werd daarvoor een geschikt middel geacht. Dit 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.' (van der Heijden 1986, p.23).¹⁰

5.3.6 Deconcentratie

In Rotterdam dateren plannen voor en realisering van deelgemeenteraden van vroegere datum dan in Amsterdam. Het verzet tegen deze deelgemeenteraden werd, op basis van ook daar gesignaleerde negatieve tendensen, groter. Het Rotterdams gemeentebestuur is thans grotendeels tegemoet gekomen aan deze bezwaren en heeft verdere uitbreiding van het aantal deelgemeenteraden in de ijskast gezet. In plaats daarvan wordt verbetering van de politieke toegankelijkheid veeleer gezocht in 'ambtelijke deconcentratie'. Groepen ambtenaren worden gestationeerd in een buurt, waar zij van dichtbij ontwikkelingen en behoeften kunnen waarnemen. De burgers kunnen ook makkelijker bij deze ambtenaren 'binnenlopen', die dus meer op de hoogte zijn van de specifieke problemen. Politieke besluitvorming vindt echter nog steeds gewoon in de gemeenteraad plaats. In 's-Gravenhage en Utrecht is, nadat enkele proefballonnen voor gemeentelijke decentralisatie waren opgelaten, ook gekozen voor ambtelijke deconcentratie. Over het algemeen wordt deze oplossing als positief beoordeeld (van der Heijden 1986, p.61 e.v.). Oud-wethouder van der Ploeg van Rotterdam zegt over de situatie in Amsterdam: 'Niet decentralisatie van het politiek bestuur, maar deconcentratie van het ambtelijk apparaat brengt bestuur en burger dichter bij elkaar.' (van der Ploeg 1985, p.6).

Het grootste voordeel van de ambtelijke deconcentratie is dat aangesloten wordt bij bestaande structuren en netwerken in een buurt, zodat wijk- en buurtorganisaties hun centrale positie niet verliezen. Hun aandacht wordt niet, of in ieder geval minder dan bij binnengemeentelijke decentralisatie, versnipperd, omdat de besluitvorming nog steeds op één plaats geschiedt. De toegang tot de gemeenteraad en wethouders is echter eenvoudiger, omdat de verantwoordelijke ambtenaren, 'gedeconcentreerd' in de buurt aanwezig, beter op de hoogte van de situatie en eenvoudiger aanspreekbaar zijn. Deconcentratie impliceert een verandering in ambtelijke structuur en cultuur, die behalve tot een grotere politieke toegankelijkheid mogelijk tot een verbeterde situatie voor de cliënt van gemeentelijke diensten leidt. Deze diensten zijn nu immers beter bereikbaar en meer ingespeeld op de specifieke wensen en verlangens in een buurt. De navolgende typering van Rotterdamse ontwikkelingen vermeldt al deze tendensen. Het deconcentreren van

ambtenaren (die te zamen dan een projectgroep in een buurt vormen) kent enkele voordelen: 'De projectgroep biedt de bewoners een directe ingang tot die gemeentelijke diensten welke middels gemandateerde ambtenaren in de projectgroep vertegenwoordigd zijn. De gemeente is daardoor niet langer een anoniem apparaat. Voorkomen wordt dat bewoners van het kastje naar de muur gestuurd worden. Er ontstaat grip en invloed op de diensten. De visie, de wensen van de burgers worden nadrukkelijker in de beschouwingen betrokken.' (CPI 1986a, p.28-29).

De in paragraaf 5.3.3 gesignaleerde ontwikkelingen rond inspraak lieten ook zien dat thans pogingen ondernomen worden meer aan te sluiten bij de wensen van de bewoners en ook meer gebruik te maken van bestaande structuren, in plaats van steeds met nieuwe regels en plannen te komen. Bij de ontwikkelingen rond deconcentratie in 's-Gravenhage werd een verbeterde cliëntgerichtheid expliciet als uitgangspunt van het (deconcentratie)beleid geformuleerd (CPI 1985b, p.28-29): 'Het gaat om een proces van ambtelijke deconcentratie. (...) Met deze vorm van deconcentratie worden twee doelstellingen beoogd:

- Verbetering van de dienstverlening aan de burgers, in de zin van meer cliëntgericht werken.
- Verbetering van de ambtelijke-organisatorische efficiency. Deconcentratie zou moeten leiden tot kortere communicatielijnen tussen verschillende ambtelijke sectoren. Met name op uitvoerend niveau zouden werkzaamheden van verschillende afdelingen, diensten en bedrijven sneller op elkaar kunnen worden afgestemd.'

Bij een eventuele positieve waardering van deconcentratie moet wel de vraag gesteld worden of bestaande buurt- en wijkverenigingen de wensen en verlangens van burgers op representatieve wijze vertegenwoordigen, of dat in ieder geval beter kunnen dan een stadsdeelraad. Dit is geen zins vanzelfsprekend. Een stadsdeelraad wordt immers via verkiezingen samengesteld en zou op deze wijze een ideale afspiegeling moeten vormen van de politieke schakeringen in een wijk. De opkomst bij dergelijke stadsdeelraadsverkiezingen is echter dusdanig laag (vaak minder dan 50%) dat hier gevoeglijk vraagtekens bij gezet kunnen worden. Dit doet vermoeden dat ook individuele burgers grote twijfel hebben ten aanzien van de effectiviteit van stadsdeelraden, voor zover ze eigenlijk wel op de hoogte zijn van het functioneren ervan (IGG 1983, p.38-39, p.56 e.v.).

Nauta (1986) constateert op basis van een steekproef onder de Amsterdamse bevolking dat lidmaatschap van dergelijke intermediaire verbanden veel meer voorkomt dan lidmaatschap van politieke partijen. Afdelingen van politieke partijen zijn bovendien minder gericht op het vertegenwoordigen van wijkgebonden verlangens en eisen, maar veeleer 'sterk intern gericht, dat wil zeggen op de eigen leden en organisatie' (Nauta 1986, p.55). Gezien de centrale positie van bewonersorganisaties is hij van mening dat hun politieke invloed, als het gaat om het vertegenwoordigen van specifieke wijk- en buurtbelangen, versterkt dient te worden (Nauta 1986, p.56).

Hierbij kan echter de vraag gesteld worden of het lidmaatschap van politieke

partijen een goede vergelijkingsmaat is. Een evaluatie van vijf jaar stadsdeelraad in Amsterdam leert dat, hoewel de daadwerkelijke politieke participatie van de bewoners niet groter is geworden, er onder de bewoners wel een toegenomen 'machtsgevoel' is te constateren: het gevoel dat zij politiek iets kunnen bereiken, is groter geworden (Berdowski en Zuurmond 1986, p.11). Daarnaast is er sprake van een belangrijke verruiming van inspraakmogelijkheden, zoals een 'open microfoon' voorafgaand aan vergaderingen van de stadsdeelraad. Politieke drempels zijn toch wel lager geworden.

5.3.7 Ontwikkelingen in kleinere gemeenten

In kleinere gemeenten worden de discussies over grotere politieke toegankelijkheid lang niet zo uitgebreid, of in ieder geval, minder expliciet en met minder grote belangstelling van buitenaf gevoerd. Er staan daar ook meestal geen vergaande en ingrijpende plannen op stapel om de toegankelijkheid te vergroten. Eigenlijk is er maar weinig bekend over de gang van zaken rond politieke toegankelijkheid in kleinere gemeenten. In de literatuur zijn wel enige suggesties te vinden hierover, maar concrete onderzoeken en stellingnames ontbreken. Belangrijkste reden hiervoor is wel dat er geen sprake lijkt te zijn van grote problemen rond politieke toegankelijkheid. De verbindingslijnen tussen burgers en overheid zijn korter. De functie van gemeenteraadslid, en in voorkomende gevallen ook de functie van wethouder, is slechts een part-time bezigheid, zodat deze personen in het dagelijks leven meer 'tussen' de bevolking staan. De sociale structuur van kleinere gemeenten is homogener, terwijl bestaande intermediaire kaders (verenigingen) meer representatief zijn voor bewoners. Overleg tussen politici en de intermediaire organisaties is vaak niet geformaliseerd (en daarom moeilijk waarneembaar). Van Zundert stelt bijvoorbeeld dat het in 'kleine kernen' geen zins noodzakelijk is overleg tussen politici en bewoners juridisch te regelen: 'Een van de mij bekende ervaringen is, dat een vereniging, die de unanieme steun geniet van de inwoners van de kleine kern en die bovendien een duidelijk en consequent beleid voert tegenover een gemeentebestuur zeker niet minder invloed geniet dan een dorpsraad die juridisch is gebaseerd op artikel 61 van de gemeentewet.' (van Zundert 1986, p.7). Bij de al eerder aangehaalde experimenten met welzijnsplanning bleek dat in enkele van de onderzochte kleinere gemeenten het gemeentebestuur bereid was voor intermediaire organisaties en ook voor de bevolking een belangrijke plaats in te ruimen bij de totstandkoming van het welzijnsbeleid (van Kesteren et al. 1985, p.45, p.58). Toch blijken algemene uitspraken over de politieke toegankelijkheid van kleinere gemeenten en over de positie en het functioneren van intermediaire verbanden in dergelijke gemeenten nauwelijks mogelijk te zijn. Alle wetenschappelijke aandacht richt zich op de ontwikkelingen in de grote steden, in het bijzonder op het fenomeen van de binnengemeentelijke decentralisatie. Het lijkt zinvol dit gat in de politicologische en bestuurskundige literatuur te dichten.

5.4 Algemene trends ten aanzien van de toegankelijkheid

In bovenstaande paragrafen zijn ontwikkelingen rond politieke toegankelijkheid van het lokale bestuur en de toegankelijkheid voor de burger als cliënt van dat bestuur beschreven. Bij de toegankelijkheid van de lokale overheid voor de burger als cliënt van ambtelijke diensten werd geconstateerd, dat de voornaamste aandacht in eerste instantie uitging naar de gemeentelijke organisatie. Aan de positie van 'de' burgers werd veelal enkel in algemene termen en zonder formulering van concrete plannen gerefereerd. De veronderstelling is dat verbeteringen in de organisatie automatisch zullen leiden tot een grotere toegankelijkheid. Dit veronderstelde automatisme is om verschillende redenen omstreden. Ten eerste is het niet strikt noodzakelijk dat een betere organisatie leidt tot een grotere tevredenheid onder burgers. Ten tweede bestaan er tussen burgers en groepen burgers grote verschillen in contacten en omgang met ambtelijke diensten, terwijl de verschillende ambtelijke diensten evenmin makkelijk onder één noemer te brengen zijn. Het lijkt verstandig om bij verdere ontwikkelingen de toegankelijkheid meer genuanceerd te benaderen.

In paragraaf 5.3 is aangegeven dat in de jaren zeventig gestreefd is naar vergroting van de politieke toegankelijkheid van het openbaar bestuur, ook op lokaal niveau. Het is aannemelijk dat dit geleid heeft tot een verkleining van de afstand tussen burgers en overheid. In de jaren tachtig is er sprake van een stabilisatie.

Bij inspraak werd geconstateerd dat bij dit aspect van politieke toegankelijkheid er zowel positieve als negatieve kanttekeningen te plaatsen zijn. In onderzoek dat veelal betrekking had op het lokale niveau, werden zowel problemen als positieve ervaringen genoteerd.

Ontwikkelingen rond binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie zijn vooral in grote steden van belang. Het bleek dat de binnengemeentelijke decentralisatie meer en meer kritiek ontmoet. Er wordt wel gesuggereerd dat hierbij vergroting van de politieke toegankelijkheid van minder belang is geworden dan interne organisatorische overwegingen. Binnengemeentelijke decentralisatie zou wel positieve effecten kunnen hebben voor de toegankelijkheid van ambtelijke diensten (Leemans 1987).

Deconcentratie wordt over het algemeen positief beoordeeld. Er zijn echter (nog) nauwelijks algemene evaluaties voorhanden. Het aansluiten bij bestaande structuren en netwerken in een buurt, een centraal uitgangspunt bij deconcentratie, impliceert een versterking van de positie van de intermediaire organisaties. Ook dit wordt als een belangrijk voordeel boven binnengemeentelijke decentralisatie beschouwd. Hierbij kan wel de vraag gesteld worden of deze organisaties representatief zijn voor alle betrokken burgers.

Als laatste werd geconstateerd dat er slechts weinig bekend is over de ontwikkelingen rond politieke toegankelijkheid in kleinere gemeenten.

Deze op zich verschillende ontwikkelingen vertonen raakvlakken of zelfs

overlappingsen. Zo liggen aan al de genoemde ontwikkelingen organisatorische overwegingen ten grondslag en staat een vergroting van de efficiency van het gemeentelijk handelen voorop. Tevens is erop gewezen dat zowel binnengemeentelijke decentralisatie als deconcentratie impliciet of expliciet belangrijke effecten heeft voor de toegankelijkheid van gemeentelijke diensten.

Opvallend is dat de bezuinigingen waarmee de gemeentelijke overheden te maken hebben, zo gezien zeker ook positieve effecten hebben. Zij vormden immers de aanleiding tot het streven naar hogere efficiency en organisatieveranderingen. Daarentegen zijn verregaande verbeteringen van de politieke toegankelijkheid meer en meer in de ijskast gezet, omdat ze te kostbaar bleken. Binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie lijken thans enkel nog verdedigd te worden uit bestuurlijk-organisatorisch oogpunt. Als nadelen van werken met het projectgroepenmodel en decentralisatie worden dan de hoge kosten genoemd (CPI 1986a, p.29). Verregaande en omvangrijke inspraakprojecten bleken eveneens als voornaamste bezwaar hoge kosten te hebben.

Ontwikkelingen met betrekking tot inspraak, deconcentratie alsmede een verbeterde toegankelijkheid van het bestuur voor de burger als cliënt vallen samen in experimenten met zelfbeheer. Dit bleek bijvoorbeeld al bij de in paragraaf 5.3.3 geschetste ontwikkelingen in Breda. In experimenten met zelfbeheer wordt het bestuur van een buurt, wat de uitvoering van een beperkt aantal taken (bijvoorbeeld het beheer van groenvoorzieningen, publieke ruimten en woningen) betreft, gezamenlijk gevormd door ambtenaren, vertegenwoordigers van bepaalde organisaties en individuele burgers. Het is duidelijk dat deze vorm van bestuur dicht bij de bewoners staat, en dat dit makkelijk zou kunnen leiden tot grotere toegankelijkheid. Bij een experiment rond inspraak en buurtbeheer in Dordrecht (zie paragraaf 5.3.3) worden als belangrijke uitgangspunten genoemd:

- een verbetering van de onderlinge afstemming van activiteiten en dienstverlening, met het oog op de optimalisering van de overzichtelijkheid, de beschikbaarheid en de toegankelijkheid ervan voor gebruikers;
- een verbetering van de klantgerichtheid, waarmee bedoeld wordt dat de aanpak van de situatie in een buurt afgestemd wordt op de wensen en problemen van de desbetreffende bevolking, en op een zodanige schaal dat bewoners optimaal betrokken kunnen worden bij de voorbereiding en uitvoering van activiteiten (CPI 1986a, p.10).

Vooralsnog wordt er met deze vorm van zelfbeheer enkel op kleine schaal geëxperimenteerd. Duidelijke en algemene conclusies zijn daarom nog niet voorhanden. Wel lijkt het erop dat zich problemen voordoen rond de taken en bevoegdheden van het bestuur. Tevens is de financiële armslag van het bestuur beperkt en worden de randvoorwaarden door de gemeente gesteld. Blijft ook de vraag in hoeverre buurtbeheer een representatieve vorm van bestuur van de betrokken buurt is. Het *Sociaal Cultureel Rapport 1986* zet onder meer vraagtekens bij de representativiteit van de actieve bewoners en organisaties en bij de bevoegdheden die ambtenaren uit handen zouden

willen geven: 'De belangrijkste (vraagtekens) betreffen de continuïteit, het waarborgen van de rechtszekerheid van alle bewoners, en het democratisch karakter van de besluitvorming. Organisaties van bewoners kunnen zelden een beroep doen op representativiteit en voortdurend dreigt het gevaar van een 'zelfbeheer-elite'. Ambtenaren en andere professioneel betrokkenen geven moeilijk hun bevoegdheden uit handen.' (SCP 1986, p.426).

De algemene indruk aan het slot van dit hoofdstuk is dat de oude recepten voor verbetering van de relatie tussen bestuur en bestuurden (met name vergaande inspraakachtige arrangementen) minder populair zijn geworden, en dat - althans op papier - meer gezocht wordt naar vormen van kleinschalig zelfbestuur en zelfbeheer door de 'bestuurden'. Met andere woorden: men zou kunnen stellen dat in de jaren tachtig de grootse en veelomvattende plannen voor een grotere toegankelijkheid van bestuur en verruiming van inspraakmogelijkheden meer en meer zijn losgelaten. Naast de geconstateerde effecten van dergelijke plannen en experimenten, hebben de bezuinigingen op de overheidsuitgaven hierbij natuurlijk een belangrijke rol gespeeld. Nieuwe oplossingen worden gezocht in een kleinschaliger optreden, waarbij aangesloten wordt bij de situatie van de burgers of bewoners van een wijk en de bij hen levende wensen. Nieuwe kernbegrippen daarbij zijn effectieve organisatie, flexibiliteit, aansluiten bij bestaande behoeften en structuren, deconcentratie.

De bovenvermelde ontwikkelingen wijzen in de richting van een kleinschaliger optreden van de gemeentelijke overheden, opereren in kleinere eenheden (deconcentratie), kortere lijnen tussen burgers en overheid, en een grotere cliëntgerichtheid. Burgers zullen dan in hun oordeel over politieke toegankelijkheid en bij de gebruikmaking van diensten, eerder tevreden zijn en minder externe hulp nodig hebben.

Het aansluiten bij bestaande structuren versterkt de positie van bestaande intermediaire kaders en organisaties. Zij krijgen een duidelijke plaats in de relatie tussen burgers en overheden. Verregaande plannen om burgers min of meer buiten deze organisaties om aan te spreken (bijvoorbeeld door middel van decentralisatie) zijn in vrijwel alle gemeenten losgelaten. In Amsterdam, de enige gemeente waar nog sprake is van een streven naar verdergaande decentralisatie, staan deze plannen onder grote druk. Ook bij de uitvoering van gemeentelijk beleid lijken intermediaire kaders van grotere betekenis te worden. Dit komt bijvoorbeeld naar voren bij plannen rond buurtbeheer, waarbij voor vertegenwoordigers van wijk- en bewonersorganisaties een plaats wordt ingeruimd in de betreffende projectorganisatie.

Toch kunnen er nog enkele kanttekeningen geplaatst worden. De hier beschreven ontwikkelingen zouden er ook toe kunnen leiden dat, gezien het direct op de burger gerichte optreden van de gemeente, bestaande organisaties en intermediaire verbanden hun aandacht, kennis en activiteit moeten gaan verdelen. Tevens moeten zij dan in staat zijn op tijdelijke en in omvang beperkte ontwikkelingen in te springen. Het is zelfs mogelijk dat er bij een kleinere afstand tussen burgers en overheid geen plaats meer is voor

organisaties die daar tussen willen staan. Met andere woorden, de ontwikkelingen zouden kunnen inhouden dat in plaats van een versterking van de positie van intermediaire organisaties, deze juist ondermijnd wordt.¹¹ De toekomst zal leren in hoeverre hiervan sprake is en, mocht dit inderdaad het geval zijn, in hoeverre dit, ondanks de dan kortere lijnen tussen burgers en overheid, uiteindelijk wel als een positieve ontwikkeling beschouwd kan worden.

- ¹ Naast de lokale overheden hebben natuurlijk ook de provinciale overheid en zeker ook de nationale overheid belangrijke betekenis voor de ontwikkelingen bij de toegankelijkheid van het lokale bestuur. Zo is er het voorbeeld van de nationale overheid die alle gemeenten per 1 januari 1985 verplicht stelde een inspraakregeling rond stads- en dorpsvernieuwing in te stellen.
- ² Het is in dit verband vermoedelijk wel zo dat de toegankelijkheid onvermijdelijk toch negatief beïnvloed wordt door de bezuinigingen, terwijl eveneens beperkingen gesteld moeten worden aan de kwaliteit van de uitvoering van bepaalde taken. Als er alleen maar naar fysieke toegankelijkheid gekeken wordt, dan blijkt bijvoorbeeld dat gemeentelijke instellingen (bibliotheken, bevolkingsregister) vaak hun openingstijden beperkt hebben. Voorts wordt er veelal afgezien van het doen van investeringen en groot onderhoud, waarvan de gevolgen voor de taakuitvoering zich pas in de toekomst zullen openbaren (SCP 1986b, p.51; VNG 1986a, 1986b).
- ³ De gestegen belangstelling is bijvoorbeeld waarneembaar in de congressen en rapporten die thans over dit onderwerp gaan. Zo was er eind 1986 een congres van het Nederlands Studiecencentrum over gemeentelijke reorganisatie 'Gemeenten op weg naar bedrijfsmatiger functioneren', Rotterdam, 19 november 1986.
Sinds enkele jaren verschijnen er op dit terrein ook steeds meer artikelen, zoals: Buurma 1984, van Oosten de Boer 1984, van Spengler 1985, Berg 1985, Jacobs 1985, Westpalm van Hoorn 1986, Wladimiroff 1987.
- ⁴ In de plannen voor een grotere toegankelijkheid van gemeentelijke diensten van de gemeente Delft wordt nadrukkelijk een onderscheid gemaakt tussen de intern-organisatorische kant en de positie van de burgers. Naast verbeteringen van de gemeentelijke organisatie en pogingen om de ambtelijke cultuur te beïnvloeden, wordt daarom onderzoek gedaan naar de wensen en opvattingen van de burgers. In dit onderzoek zullen grootschalige enquêtes een belangrijke rol spelen (Jacobs 1987).
- ⁵ In een interview met dit blad zegt hij: 'Iedereen heeft nu de mond vol van klant- en produktgericht werken. Maar niemand kan je vertellen wie de klant en wat het produkt van de overheid is.' In: Vrij Nederland van 29 november 1986.
- ⁶ In Binnenlands bestuur van 5 december 1986 wordt verslag gedaan van een congres van de afdeling Bestuurscontacten van de gemeente Amsterdam. De laatste alinea van dit verslag luidt als volgt: 'De overheid heeft een vrij monopolistisch dienstenpakket waarbij de fabrikant (de overheid) een machtspositie heeft tegenover de klant (de burger). Deze machtspositie kan zich zelfs zodanig uiten dat de overheid, op straffe van sancties, zijn dienstenpakket bij de burger kan afdwingen. Door P. Kuipers (...) werd opgemerkt dat er nog nauwelijks nagedacht is hoe deze processen op elkaar inwerken.' (Kamlag 1986).
In een interview in hetzelfde blad, het nummer van 12 december 1986, zegt

de socioloog Nelissen over ambtenaren en bestuurders, die aan 'city-marketing' doen: 'Het betreft ambtenaren en bestuurders die de gemeente als een bedrijf zijn gaan beschouwen en haar ook als een excellente onderneming willen runnen. Daardoor krijgen gemeentelijk bestuur en beheer de karaktertrekken van commerciële ondernemingen. Het resultaat is een bedenkelijke versmalling van het raakvlak, waaraan in het politieke debat nauwelijks aandacht wordt geschonken. Ook die ontwikkeling zou gemeenten tot waakzaamheid moeten aanzetten.' (Meijnen 1986).

- ⁷ Over het algemeen zijn nieuwe sociale bewegingen, waarmee veelal bedoeld wordt op de vredesbeweging, milieubeweging, vrouwenbeweging, kraakbeweging en soms ook op de alternatieve werkbeweging, afwisselend op lokaal en nationaal niveau actief (van der Loo et al. 1984). Tussen verschillende bewegingen, maar ook tussen de activiteiten van één beweging kunnen daarin verschillen optreden (SCP 1986a, p.404 e.v.). De werkbeweging is vaak op kleinschalige basis - lokaal of zelfs op buurtniveau - georganiseerd. De kraakbeweging ageert regelmatig tegen de landelijke overheid, maar richt zich tegelijkertijd met nadruk op de lokale overheden. Van Noort heeft het optreden van de kraakbeweging in vier steden en het effect van hun optreden op het lokale beleid bestudeerd (van Noort 1984). Hij constateert dat de door de kraakbeweging gebruikte actiemethoden sterk afwijken van gevestigde bewegingen en dat zij in zekere mate met succes beleid wisten te beïnvloeden. Overigens bleek dat de kraakbewegingen behalve de afwijkende en spectaculaire, vaak gewelddadige, actiemiddelen geregeld overleg met vertegenwoordigers van de lokale overheid niet schuwden (van Noort 1985, p.151). In deze optiek gedroegen zij zich dus ook als een reguliere intermediaire organisatie.
- ⁸ Zie bijvoorbeeld de evaluatie van verschillende gemeentelijke inspraakexperimenten in onder andere Spijkenisse, Tilburg, Zoetermeer en 's-Gravenhage in enkele CPI-cahiers, met name CPI 1982a.
- ⁹ Het Amsterdamse raadsbesluit ter instelling van deelraden voor Amsterdam-Noord en Osdorp kende de volgende motivatie: 'De algemene achterliggende doelstelling van genoemd besluit is het streven om door middel van binnengemeentelijke decentralisatie het functioneren van de lokale democratie te verbeteren. Aan deze hoofddoelstelling is nog een aantal meer concrete doelstellingen te koppelen, zoals
 - een beter werkbare en herkenbare organisatie;
 - meer aandacht voor en verfijning in de lokale bestuurspraak, betrekking hebbend op de directe woonomgeving;
 - het dichter bij elkaar brengen van bestuur en burger;
 - het maken van reële openingen voor participatie in het proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering.' (van der Heijden 1986, p.17).
- ¹⁰ Van der Chijs en Dirks merken in een artikel over de Amsterdamse deelraden op: 'De gemeente Amsterdam is met haar ambtelijk apparaat van dertigduizend werknemers te vergelijken met een multinational. De problemen die zo'n apparaat met zich mee brengt, zijn zeker niet in de laatste plaats reden geweest de deconcentratie door te voeren. De ambtelijke

diensten, en met name de staf, worden steeds meer geconfronteerd met organisatorische problemen. Aan beleidsvoorbereiding en -uitvoering komt men niet voldoende toe. De gemeente met haar talloze diensten en bedrijven, haar complexiteit van overlegstructuren en rapportages, dreigt aan haar eigen omvang ten onder te gaan. Deze problemen hebben ook hun uitwerking op de inwoners. Zij worden geconfronteerd met verregaande bureaucratie. Zo kan het maanden duren voor een eenvoudige vergunning wordt afgegeven.' (van der Chijs en Dirks 1985, p.56).

- ¹¹ In het experiment met buurtbeheer in Dordrecht wordt in een ambtelijke nota ervoor gewaarschuwd de projectorganisatie te sterk te koppelen aan een bestaand geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband: 'Geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverbanden hebben de neiging te verstarren en te verzanden in ideologische meningsverschillen, procedurele kwesties en overbodige bureaucratie. Bovendien hebben ze nauwelijks enige wervingskracht voor bewoners die vooral geïnteresseerd zijn in concrete activiteiten. Spontane initiatieven van burgers worden er vaak meer door gefrustreerd dan gestimuleerd. Burgers zijn zeer goed in staat en ook bereid om verantwoordelijkheid voor maatschappelijke initiatieven op zich te nemen, als zij zelf dragers zijn van dat initiatief en dat ook kunnen blijven en als een initiatief voor hen voldoende realiteitswaarde bezit, dat wil zeggen, uitzicht biedt op concreet resultaat.' (CPI 1986a, p.15).

LITERATUUR

Berdowski en Zuurmond (1986)
Berdowski, Z., en A. Zuurmond. Deelraden nader bekeken, de bewoners. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1986 (Vakgroep bestuurskunde en publiek recht).

Berg (1985)

Berg, E. Management in het lokale bestuur. In: Bestuur (1985) 1.

Bosveld (1986)

Bosveld, J. Nijmegen wil automatisering uit puur technische sfeer halen. In: Binnenlands bestuur van 21 november 1986.

Buurma (1984)

Buurma, H. Cliëntgerichtheid in de rijksdienst. In: Bestuur (1984) 7.

van der Chijs en Dirks (1985)

Chijs, V. van der, en J. Dirks. Amsterdam kiest deelraden. In: Intermediair (1985) 43.

CPI (1982a)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, september 1982.

CPI (1982b)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, december 1982.

CPI (1983)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, maart 1983.

CPI (1984)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, september 1984.

CPI (1985a)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, juni 1985.

CPI (1985b)

Centraal Punt Inspraak. Literatuuroverzicht. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, september 1985.

CPI (1986a)

Centraal Punt Inspraak. Modellen voor buurtbeleid. 's-Gravenhage: Raad

van advies voor de ruimtelijke ordening, juni 1986 (Inspraakverkenningen).

CPI (1986b)

Centraal Punt Inspraak. Participatie in naoorlogse wijken. 's-Gravenhage: Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, september 1986 (Inspraakverkenningen).

Deimler en Kistler (1981)

Deimer, K., en E. Kistler. Bürgerverständliche Planungsdarstellung - Voraussetzung effektiver Partizipation. Referat für die Fachtagung 'Probleme der Stadtpolitik in den achtziger Jahren' der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Essen, 1 en 2 oktober 1981.

van Dijk et al. (1979)

Dijk, J. van, et al. Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl; conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van een onderzoek. Tilburg: Katholieke Hogeschool Tilburg, 1979 (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek).

van Dijk (1980)

Dijk, J. van. Overheid en sociale dienstverlening. In: Beleid en maatschappij (1980) 5.

Dittrich en Cohen (1985)

Dittrich, K., en M. Cohen. Burgers in de lokale politiek. In: W. Derksen en A. Korsten (red.). Lokaal bestuur in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1985.

Dumont (1986)

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

Filet (1974)

Filet, B. Kortsluiting met de democratie. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1974.

Fleurke et al. (1978)

Fleurke, F., P. Polhuis, en J. de Ridder. Stadsvernieuwing en gemeentelijke organisatie. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1978.

Fleurke en Bonfrer (1978)

Fleurke, F., en H. Bonfrer. Een cliëntgerichte sociale dienst. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1978.

Fleurke (1982)

Fleurke, F. Toegankelijkheid van het openbaar bestuur. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1982.

van Geest en Tijbosch (1985)

Geest, H.J.A.M. van, en G.A.J. Tijbosch. Lokale ombudslieden. In: W. Derksen en A.F.A. Korsten. Lokaal bestuur in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1985.

Grünow (1982)

Grünow, D. Bürgernähe der Verwaltung als Qualitätsmassstab und Zielbezug alltäglichen Verwaltungshandeln. In: Politische Vierteljahrschrift Sonderheft (1982) 13.

Hegt et al. (1985)

Hegt, K., et al. Amsterdam, verknijpte democratie. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1985 (Subfaculteit der pedagogische en andragogische wetenschappen).

van der Heijden en Nieuwenhuis (1984)

Heijden, H.A. van der, en R. Nieuwenhuis. Binnengemeentelijke decentralisatie, een tussentijdse balans. In: Bestuur (1984) 2.

van der Heijden (1985)

Heijden, H.A. van der. Deelgemeenteraden. In: W. Derksen en A. Korsten (red.). Lokaal bestuur in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1985.

van der Heijden (1986)

Heijden, H.A. van der. Deelraden nader bekeken, theoretisch vergelijkende studie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 1986 (Vakgroep bestuurskunde en publiek recht).

van Hooijdonk et al. (1986)

Hooijdonk, G. van, I. Kuiper, en K. Vos. Trends 86; een onderzoek naar ondersteuning van bewonersgroepen. 's-Hertogenbosch: Nederlands instituut voor maatschappelijke ontwikkeling, 1986 (Nimo-brochure nr.13).

Huismans en Siegerist (1974)

Huismans, S., en E. Siegerist. Burger en overheid. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1974.

IGG (1983)

Intervisie Groep Groningen. Het maatschappelijk draagvlak van centrum-noord. Groningen/Rotterdam, 1983 (verkorte versie).

IGG (1984)

Intervisie Groep Groningen. Bewonersorganisaties bezien vanuit de buurt. Groningen/Rotterdam, 1984.

Jacobs (1985)

Jacobs, T. Vernieuwing van de organisatie van de gemeente Delft.

's-Gravenhage: ministerie van Binnenlandse Zaken, 1985.

Jacobs (1987)

Interview met A. Jacobs. In: Delftsche Courant van 5 februari 1987.

Kamlag (1986)

Kamlag, D. Gemeenten kunnen hun voordeel doen met klachten van burgers. In: Binnenlands bestuur van 5 december 1986.

van Kesteren et al. (1985)

Kesteren, J.H.M. van, Th.H. Roes, en V. Veldheer. Experimentele welzijnsplanning; samenvattend eindrapport. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1985.

Köbben (1983)

Köbben, A. De zaakwaarnemer. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1983.

Konijn (1982)

Konijn, Theo. 'n Projectgroep, wat heb je eraan? Ervaringen met ambtelijke projectgroepen in vier Amsterdamse stadsvernieuwingsgebieden. In: Marge (1982) 4,5 en 6.

de Kool (1984)

Kool, A. de. Minder betrokkenheid door automatisering. In: Lokaal bestuur (1984) 11.

Korsten (1985)

Korsten, A. Toegankelijkheid van gemeenten en de burger als cliënt. In: W. Derksen en A. Korsten (red.). Lokaal bestuur in Nederland. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1985.

Leemans (1987)

Interview met A. Leemans. In: NRC Handelsblad van 4 februari 1987.

van der Loo et al. (1984)

Loo, H. van der, E. Snel, en B. van Steenbergen. Een wenkend perspectief. Amersfoort: De Horstink, 1984.

Meijnen (1986)

Meijnen, J. Gemeenten staren zich blind op commerciële belangen. In: Binnenlands bestuur van 12 december 1986 (Interview met N. Nelissen).

Nauta (1986)

Nauta, J. Bewonersinvloed in Amsterdam; rapportage van een onderzoeksteam VU/UVA. Amsterdam: TXT-productions, 1986 (samenvatting).

van Noort (1984)

Noort, W. van. De effecten van de kraakbeweging op de besluitvorming van gemeentelijke overheden. Leiden: Universiteit van Leiden, 1984 (Faculteit der sociale wetenschappen; Centrum voor onderzoek van maatschappelijke tegenstellingen).

van Noort (1985)

Noort, W. van. Nieuwe sociale bewegingen: ideologische, strategische, organisatorische en personele verbanden. In: O. Schreuder (red.). Moderne bewegingen. Zeist: Kerckebosch, 1985.

ODRP (1986)

Centraal adviesbureau voor organisatie, documentatie, registratuur en personeelsbureau. Kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. 's-Gravenhage: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1986 (ODRP-bijdrage aan het VNG-congres 1986).

van Oosten de Boer (1984)

Oosten de Boer, P. van. Excellent management...voorwaarde voor een nieuw bestuurlijk elan? In: Bestuur (1984) 6.

Oosting (1983)

Oosting, M. Participatie tussentijds gezien ... met name de inspraak ... In: Bestuur (1983) 4.

Oosting (1985)

Oosting, M. Inspraak en overheidsbeleid. In: A. Hoogerwerf. Overheidsbeleid. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1985.

Peper (1972)

Peper, B. Vorming en welzijnsbeleid. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Meppel: Boom, 1972.

van der Ploeg (1985)

Ploeg, J. van der. Deelraden in Amsterdam. In: De Nederlandse Gemeente (1985) 1 en 2.

Reese (1981)

Reese, J. Chancen und Risiken des Einsatzes neuerer Informationstechnologien an der Schnittstelle Bürger/Verwaltung. Referat für die Fachtagung 'Probleme der Stadtpolitik in den achtziger Jahren' der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Essen, 1 en 2 oktober 1981.

Rosenthal (1980)

Rosenthal, U. Bestuur-Bestuurden. In: Beleid en maatschappij (1980) 9.

Schuyt (1985)
Schuyt, T. Opbouwwerk en lokaal welzijnsbeleid. 's-Gravenhage/Utrecht: VUGA, 1985.

SCP (1982)
Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1982. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1982.

SCP (1984)
Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1984. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1984.

SCP (1986a)
Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociaal en Cultureel Rapport 1986. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1986.

SCP (1986b)
Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociale en Culturele Verkenningen 1987. Rijswijk, 1986 (SCP-cahier nr.54)

Smit (1974)
Smit, O. Participatie in bestuurlijke besluitvorming. Alphen aan den Rijn: Samsom, 1974.

van Spengler (1985)
Spengler, L. van. Ambtelijke cultuur en verandering. In: Bestuur (1985) 3.

Strik en Bouwhuis (1980)
Strik, J., en A. Bouwhuis. Wie woont, beslist. In: Katernen 2000 (1980) 3.

Tas (1984)
Tas, P. Ambtenaar en automatisering vroeger en later. In: Bestuur (1984) 3.

Tjeenk Willink (1986)
Interview met H. Tjeenk Willink en P. Kuypers. In: Vrij Nederland van 29 november 1986.

van der Tuuk (1982)
Tuuk, B. van der. De representatieve elite. Breda: IVA, 1982.

Tweede Kamer (1985-1986)
Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Informatieverzorging door openbare bibliotheken. 's-Gravenhage: Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19379.

Twijnstra Gudde (1981)
Twijnstra Gudde. De ambtenaar en nieuwe vormen van gemeentelijke democratie. Deventer, 1981.

Twijnstra Gudde (1984)
Twijnstra Gudde. Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg. Deventer, 1984.

van der Vliert et al. (1980)
Vliert, E. van der, A. Spelbrink, J. Stok, en F. Vrij. Dienstverlening in de regio; de evaluatie van een proefneming om de informatieverstrekking over sociale verzekeringen te verbeteren. Amsterdam: Intervu, 1980.

van der Vliert en Stok (1982)
Vliert, E. van der, en J. Stok. Bevordering van bureaucratische vaardigheid bij burgers kan averechts werken. In: Beleid en maatschappij (1982) 1.

VNG (1986a)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Gemeentelijke heroverwegingen. 's-Gravenhage, 1986.

VNG (1986b)
Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Gevolgen van gemeentelijke ombuigingen. 's-Gravenhage, 1986.

WGO (1986)
Werkgroep gemeentelijke organisatie. Schrijver, manager; Rapport van de Werkgroep gemeentelijke organisatie van de Vereniging van gemeentesecretarissen, 1986.

Westpalm van Hoorn (1986)
Westpalm van Hoorn, N. Kwaliteit, een kwestie van afspraken. In: Sociaal bestek (1986) 11.

Wladimiroff (1987)
Wladimiroff, I. Veranderbaarheid van gemeentelijke organisaties. In: Bestuur (1987) 1.

van Zundert (1986)
Zundert, J.W. van. Invloed dorpsraad. Tekst van de inleiding voor de najaarsvergadering van de Overijsselse vereniging van kleine kernen, 4 november 1986.