

5. TRENDS IN TOEGANKELIJKHEID,

bestuurlijke aandacht voor de relatie tussen burgers en de lokale overheid

5.1 INLEIDING

In het organische staatsbestel (Toonen, 1987) zoals dat door Thorbecke is ingericht en nadien door vele anderen is uitgewerkt en verfraaid, is uitvoering geven aan het rijksbeleid een belangrijke functie van gemeenten. Deze functie is aan gemeenten toebedeeld omdat wordt verondersteld dat de 'afstand'ⁱ tussen burgers en lokale overheid wezenlijk korter is dan tussen burgers en de andere overheden. Daardoor heeft de gemeente beter inzicht in de wensen en verlangens van de burgers en kan eerder 'maatwerk' leveren.

De gemeente wordt hierdoor een belangrijke instantie voor de bewerkstelling van de acceptatie van overheidsbeslissingen. De acceptatie van beleid is door Potman (1989: 26-27) omschreven als: "de houding (het geheel van cognities en affecten) van een persoon tegenover een beleid (het bestaan, de vormgeving, inhoud en effecten ervan) in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities." Deze beschrijving brengt de acceptatie van beleid dicht in de buurt van de legitimiteit van de overheid.ⁱⁱ Nu is legitimiteit een 'omstreden begrip' in de politicologie (Van der Eijk, 1993: 45). In de westerse democratieën wordt een aantal normen en waarden als essentieel verondersteld, wil een regeringsvorm als legitiem worden ervaren. Deze zijn bijvoorbeeld vrijheid en gelijkheid, de openheid van de democratie, de waarborgen voor minderheden, het recht op vrijheid van meningsuiting e.d. (zie Thomassen, 1991). De legitimiteit van bestuur wordt onder meer bepaald door de acceptatie door de burgers van de algemene politieke spelregels en de beoordeling van de wijze waarop de gezagsdragers deze respecteren. Daarnaast speelt de beoordeling door de burgers van de prestaties van dat systeem en de efficiency, kunde en daadkracht van de gezagsdragers een belangrijke rol (Weatherford, 1992). Het verschil tussen de beoordeling van de politiek en de beoordeling van het beleid vertoont grote overeenkomsten met het meer populaire onderscheid tussen de burger als staatsburger en de burger als klant van de overheid (Thomassen, 1979). Als staatsburger in het lokale bestuur zijn dan houdingen en opvattingen als kennis van dat lokale bestuur, belangstelling voor het lokale bestuur en bereidheid tot politieke activiteit of daadwerkelijke politieke activiteit van belang. Als cliënt van de lokale overheid vormt de burger zich een oordeel over de gemeentelijke diensten en voorzieningen.

Hiermee is in kort bestek een schets gegeven van de relatie tussen burgers en lokale overheid. Nu wordt er al decennia lang gesproken over een "crisis van het lokale bestuur". Daarbij wordt steeds gewag gemaakt van een 'toenemende afstand' tussen burgers en lokale overheid. Zo signaleert bijvoorbeeld Van Poelje in 1928 in een pre-advies voor het congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onrustbarende 'electorale apathie', die op gespannen voet staat

met de vermeende korte afstand tussen lokaal bestuur en bestuursinstellingen (VNG, 1954: 70).

Met het oog op de sindsdien herhaaldelijk gepercipieerde crisis in het lokale bestuur zijn er vele pogingen geweest om de afstand te verkleinen. Deze pogingen zijn vaak ondernomen door groepen betrokken en soms verontruste burgers, die zich bijvoorbeeld met klem beijerden voor een verruiming van de inspraak in het lokale overheidsbeleid.

Maar de bestuurders zelf hebben zich niet onbetuigd gelaten. Ook zij hebben herhaaldelijk aanleiding gezien om het functioneren van het lokale bestuur te moeten bijsturen, met als doel de relatie, waarvan verondersteld wordt dat deze een kammervol bestaan kent, te verbeteren.

Deze bijdrage probeert een beeld te schetsen van de ontwikkeling in de visie van de lokale bestuurders op de relatie met de burgers. Het gaat er daarbij niet zozeer om of die visie correct is, ofschoon deze kwestie natuurlijk niet onbesproken blijft. Maar in eerste instantie staat een schets van deze 'bestuurderscultuur'- de meest prominente opvattingen van de bestuurders - centraal. Om die reden wordt veel gebruikt gemaakt van literatuur die frequent wordt benut door lokale bestuurders. Hierbij valt vooral te denken aan diverse publikaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en vakbladen als Binnenlands Bestuur.

Nu bestaat er zelden éénduidigheid in visies; noch met betrekking tot maatschappelijke verschijnselen, noch met betrekking tot gepercipieerde problemen in de relatie met de burgers. Op basis van deze stelling zou ook kunnen worden verwacht dat overheersende trends in de opvattingen van de bestuurders lastig zijn aan te wijzen. Het tegendeel is echter het geval. Sinds het einde van de jaren zestig hebben lokale bestuurders in grote eenstemmigheid soms de nadruk gelegd op de verbetering van de relatie met de burgers bij de totstandkoming van beleid, en dan weer de nadruk op de uitvoering van beleid.

Het streven van bestuurders naar verbetering van de relatie met de burgers wordt ingegeven door de signalering van problemen, of vermeende problemen. Uiteindelijk gaat het steeds om de acceptatie van het handelen van het lokale bestuur door de burgers; als de bestuurders zelf problemen in de relatie met de burgers niet weten op te lossen, of in ieder geval te verminderen, dan worden essentiële ingrepen in het functioneren van het lokale bestuur onvermijdelijk. Dit zou tegelijkertijd de positie van de 'zittende' generatie lokale bestuurders ter discussie kunnen stellen. Mede om die reden is het een verklaarbaar gegeven dat vele lokale bestuurders zelf het initiatief willen houden in die discussie en ontwikkelingen in de relatie tussen bestuur en bestuursinstellingen in het oog houden. Met andere woorden, de relatie tussen bestuur en bestuursinstellingen vormt door de jaren heen een levendig gespreksonderwerp binnen kringen van de lokale bestuurders.ⁱⁱⁱ

5.2 DE BURGER ALS STAATSBURGER

In 1968 worden binnen het bolwerk van gemeentebestuurders, het jaarcongres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vele behartigenswaardige woorden gewijd aan het toch relatief nieuwe verschijnsel inspraak. In dat jaar was het thema van het congres 'Gemeenten - haar burgers - hun toekomst'. In de inleidende redevoering stelt Geukers, burgemeester van Helmond: "Artikel 8 van het voorlopig ontwerp-gemeentewet stelt wel principieel dat de raad de gehele bevolking van de gemeente vertegenwoordigt, doch in realiteit wordt - overdreven voorgesteld - óver de burgers, waaraan toch de gemeente haar bestaansgrond ontleent, geregeerd zónder de burgers.

De maatschappij is gekomen op het punt dat dit niet meer wordt geaccepteerd en terecht omdat het vaak om grote belangen gaat die de burgers aan den lijve voelen. Allereerst wordt daarom naar mogelijkheden gezocht om de directe invloed van de burgers uit te breiden" (Geukers, 1968: 178).

Beelaerts van Blokland, op dat moment burgemeester van Vianen, vult een en ander in zijn redevoering op het congres nader in:

"Van de zijde der ingezetenen wordt openheid op prijs gesteld. Dit houdt niet in dat elke ingezetene wil participeren in het plaatselijk bestuur. Stellig behoudt hij zich het recht voor om niet mee te doen. Te hoog gestemde verwachtingen op dit gebied lopen zeker op een teleurstelling uit. De burger heeft al zoveel 'aan zijn hoofd' dat een werkelijke belangstelling in het plaatselijk bestuur niet te allen tijde aanwezig is. Dit neemt niet weg dat het gemeentebestuur zich er op zal dienen te richten kansen te bieden om deel te nemen aan de plaatselijke beleidsvorming. Dit betekent een streven naar een actieve voorlichting van de zijde van de gemeente. Samenspraak en samenwerking kunnen er door worden bevorderd en er is reeds veel gewonnen wanneer een groeiend onderling begrip ontstaat. (...) Hiermede is een discussiebasis verschaft en de opinievorming kan tot stand komen. Bij voorlichting raken wij het begrip communicatie. Communicatie is nooit iets eenzijdigs, het houdt tweerichtingsverkeer in. (...) Een belangrijke rol voor de politieke partijen is hierbij in het geding. Een rol, die nog nauwelijks gespeeld wordt. De vraag is of deze partijen zich voldoende inschakelen. (...) De relatie tussen gemeentebestuur en ingezetene zal juist in de toekomst aandacht moeten krijgen" (Beelaerts van Blokland, 1968: 188-189).

Beelaerts van Blokland vestigt aansluitend de aandacht op hoopvolle experimenten met lokale radio. Dit omvangrijke citaat geeft aan dat de bestuurders aan het einde van de jaren zestig zich reeds aan het bezinnen waren op een veranderende relatie met de burgers, nu de vertrouwde verzuilde structuren afbrokkelden. De ontzuiling leidde er immers toe dat de relatie tussen de partij-politieke elites en de electorale achterban minder 'vanzelfsprekend' werd. Bestuurders werden met minder ontzag benaderd en ontmoetten meer en meer kritiek. Een uiting hiervan is de roep om inspraak in het overheidsbeleid in het algemeen en in het beleid van het lokaal bestuur. In kritiek op het

verstarde en door elites ('regenten') gedomineerde bestuur werden met kracht nieuwe, meer directe mogelijkheden geëist ter beïnvloeding van de politieke besluitvorming door de burgers. De gemeenten waren overigens niet de enige instantie waar dergelijke ontwikkelingen zich afspeelden; op universiteiten speelden zich stormachtige ontwikkelingen af, terwijl ook in bedrijven de roep om medezeggenschap meer en meer werd gehoord.

Zowel Geukers als Beelaerts van Blokland geven met hun bewoordingen aan dat zij het gevoel hebben dat de maatschappij eind jaren zestig wezenlijk is veranderd, en dat zij daarom daarop moeten reageren. De vele beschouwingen die over de sociale en culturele veranderingen sinds de jaren zestig zijn verschenen geven alle aan dat beide bestuurders gelijk hadden met hun vermoeden dat de maatschappij in beweging was. Wat politiek en bestuur betreft is onder meer duidelijk geworden dat de volgzzaamheid en lijdelijkheid (Daalder, 1974) sinds die tijd is afgenomen. Het gezag van de bestuurders werd steeds minder vanzelfsprekend en moest ofwel meer en meer worden afgedwongen of in ieder geval worden verantwoord. De - in vergelijking met de rustige jaren daarvoor - zeer heftige uitingen van ontevredenheid en verzet tegen het (lokale) gezag deed al gauw de gedachte postvatten dat de relatie tussen burgers en lokale overheid dringend verbetering behoeft.

Inspraak gooide als mogelijkheid voor verbetering hoge ogen. Dit blijkt wel uit het feit dat het VNG-congres van 1972 geheel is gewijd aan het thema "Inspraak en gezag". Op dit congres worden redevoeringen gehouden door Schakel en Van Thijn, waarbij de laatste zich expliciet uitspreekt voor verruiming van inspraakmogelijkheden. Inspraak is volgens Van Thijn een "fundamenteel grondrecht van alle burgers" (Van Thijn, 1972: 296).

Vanzelfsprekend zijn het niet alleen de bestuurders die zich over dit thema buigen. Al enige tijd is er dan al sprake van wetenschappelijke aandacht voor de veranderingen in de relatie tussen bestuur en bestuurden, vooral wat de nationale politiek betreft, maar ook lokaal. In 1974 verschijnen er uitgebreide literatuurinventarisaties rond het thema 'inspraak' in 'De Gemeentestem', een weekblad 'aan de belangen van de gemeenten in Nederland gewijd' (Prins, 1974a). Een medewerker van het aan de VNG-gelieerde Instituut voor Bestuurswetenschappen geeft daarin in drie opeenvolgende afleveringen een overzicht van op dat moment bekende gemeentelijke initiatieven. Deze overzichten dienen de voorbereiding op een studieconferentie van de Vereniging van Bestuurskunde in 1974 over "Participatie op lokaal niveau". Voor een gehoor van bestuurskundigen en lokale politici houden De Lange, Oosting en Reckman een inleiding, waarbij de laatste voor een nieuw opbouwwerk pleit dat als actiegroep ten behoeve van de mensen 'aan de basis' zou dienen. Het moge duidelijk zijn dat vooral deze inleiding een levendige discussie stimuleert (Prins, 1974a).

De VNG laat in de jaren zeventig het onderwerp niet los. In 1977 is het congressthema "Besturen en mee-besturen in de gemeente". In de aanloop van dat congres verschijnt een publikatie in de

zogenaamde 'Groene Reeks' van de VNG met dezelfde titel (VNG, 1977). De Groene Reeks bevat publikaties die als handreiking bij de totstandkoming van gemeentelijk beleid dienst kunnen doen. Elk nieuw deel wordt als gebruikelijk aan alle leden, dus alle gemeenten, toegezonden.

Ook deze publikatie bevat dergelijke aanbevelingen, in de vorm van voorbeelden hoe aan inspraak en aan alternatieven voor grotere participatie door burgers gestalte kan worden gegeven en welke problemen en knelpunten zich daarbij voor kunnen doen. Zes jaar later volgt in dezelfde groene reeks de publicatie "Gemeente en inspraak" (VNG, 1983).

Het zal duidelijk zijn dat het gemeentebestuur in de loop van de jaren zeventig velerlei materiaal ter beschikking stond om zich te oriënteren op het verschijnsel inspraak. Behalve de bovengenoemde voorbeelden verschijnen er in die tijd verschillende wetenschappelijke publikaties over inspraak, of breder, over de mogelijkheden de toegankelijkheid van de politieke besluitvorming te verbeteren. Gegevens over in die tijd georganiseerde congressen- en studiedagen ontbreken, maar referenties in diverse publikaties aan dergelijke bijeenkomsten zijn veelvuldig aan te treffen.

Daarnaast gaf de Raad voor Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) volgens Oosting begin jaren zeventig belangrijke impulsen aan de discussie "die met name doorwerking (hebben) gehad op de provinciale en gemeentelijke inspraakbeleid" (Oosting, 1985: 232). Later werd aan de RARO het 'Centraal Punt Inspraak' verbonden, dat met steun van de Rijksoverheid enerzijds ontwikkelingen op inspraakterrein heeft geïnventariseerd en anderzijds in de vorm van cahiers de resultaten van evaluaties, literatuurstudie en andere vormen van onderzoek in compacte vorm heeft gepubliceerd. Het eerste cahier in die reeks, uit 1979, betreft gemeentelijk inspraakbeleid.

Dat cahier bevat onder meer de resultaten van een enquête onder gemeenten waaruit blijkt dat in 78% van de gemeenten in de voorafgaande vijf jaar inspraakprocedures op het terrein van het ruimtelijk beleid te zijn voorgekomen. Desalniettemin toont Oosting zich niet onverdeeld positief over de resultaten van de inspraak. Tevens vestigt hij de aandacht op enkele minder positieve aspecten die de institutionalisering van de inspraak kent (Oosting, 1985: 245).

In het midden van de jaren tachtig is de aandacht voor de politieke toegankelijkheid van het lokale bestuur dan al sterk verflauwd. De jaren zeventig hebben naast de discussies rond inspraak initiatieven te zien gegeven voor binnengemeentelijke decentralisatie, discussies over 'program-colleges' of 'afspiegelingscolleges' en het idee van de gemeente als "proeftuin voor de verzorgingsstaat". Slechts in de twee grootste gemeenten heeft dat geleid tot veranderingen in de schaal van bestuur, dit mede met het oogmerk de politieke toegankelijkheid te vergroten.

Naast deze manifeste veranderingen in de twee grootste gemeenten, zijn er gedurende de jaren tachtig geen duidelijke wijzigingen meer aan te treffen. Het merendeel der gemeenten heeft na het formaliseren van inspraakprocedures veelal geen aanleiding gezien de - politieke - afstand tussen burgers en overheid te verkleinen. Dat dit aspect weinig aandacht kreeg van de bestuurders heeft

een aantal verklaringen. Ten eerste bestond er onvrede over de resultaten van het verbeteren van de toegankelijkheid. "Dat was toch verspilde energie". Alom werd in onderzoek geconstateerd dat degenen die invloed probeerden uit te oefenen op de politieke besluitvorming deel uitmaakten van een qua sociale achtergrond selectieve groep Nederlanders, die toch al veel kanalen ter beschikking stonden om 'een vinger in de pap' te hebben. Bovendien werd vastgesteld dat de effecten van inspraak in het algemeen gering waren.

Ten tweede werd de efficiency van bestuur in de jaren tachtig, waarin gemeenten met grote bezuinigingen werd geconfronteerd, steeds meer van belang geacht. Aan inspraak werd al gauw een negatieve invloed op de bestuurlijke daadkracht toegedicht. In het 'no-nonsense' tijdperk werd nauwelijks nog aandacht besteed aan 'ellenlange' en 'vertragende' inspraakprocedures. Eiste het reageren op de bezuinigingen de meeste aandacht op. In een dergelijke context werd vergroting van de politieke toegankelijkheid eerder als overbodig en als een belasting voor het besluitvormingsproces gezien.

De lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 heeft de aandacht voor het lokale **politieke** bestuur weer hoog op de lokale bestuurlijke agenda geplaatst. Vrij algemeen is het gevoel dat de politiek te kort geschoten is in het onderhouden van een goede relatie met de burgers (zie, Derksen, 1992a, 1992b; Van Kemenade 1992; Noordanus, 1992; Tops en Depla, 1992, 1993).

Sinds deze gemeenteraadsverkiezingen is er sprake van een toename van het (bevolkings-)onderzoek naar de relatie burgers - lokale overheid. Het meest omvangrijke onderzoek op dit terrein heeft plaatsgevonden in zeven grote gemeenten in Nederland (Tops c.s. 1991), terwijl daarnaast ook in verschillende kleinere gemeenten (veelal in omvang beperkter) onderzoek is georganiseerd (zie ook noot 7). Al dit onderzoek toont aan dat het inderdaad schort aan de politieke relatie tussen burgers en lokale overheid. In alle onderzoeken blijkt een omvangrijke desinteresse in het dagelijkse lokale politieke bedrijf; de inwoners kennen de plaatselijke politici niet, bij problemen zijn zij niet gauw geneigd zich tot de plaatselijke politici te wenden en de burgers stellen in overgrote meerderheid dat de plaatselijke politiek eigenlijk niet belangrijk is. Het schaarse beschikbare onderzoek daterend uit het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig (Brasz en De Jong, 1968; Van der Maesen, 1975; Hoogerwerf et al, 1971) wekt overigens sterk de indruk dat er wat dat betreft weinig nieuws is.

Als oorzaken voor de geringe politieke binding met de lokale politiek wordt wel gewezen op ontwikkelingen als schaalvergroting, een verminderd 'gemeenschapskarakter' van gemeenten (Van den Berg, 1992; Van den Brink, 1992) en individualisering. Ook dit is niet nieuw. Al op de eerder gememoreerde VNG-congressen van 1968 als in 1972 wordt verwezen naar deze ontwikkelingen en wordt de noodzaak van de vernieuwing van lokaal bestuur gepropageerd.

Pas sinds kort wordt echter (weer) uitgebreid van gedachten gewisseld over politieke en bestuurlijke vernieuwing. Er figureren in de discussies, die thans op verschillende platforms wordt gevoerd, vele

'oplossingen' (zie bijvoorbeeld, Tops en Depla, (1992), Thewissen en Klootwijk, (1992) en Gilsing (1992). Deze laatste heeft een inventarisatie gemaakt van activiteiten die gemeenten in dit kader ondernemen). Te noemen zijn:

- versterking van de (verondersteld verzwakte) positie van raad(sleden) (zie onder meer, Denters en de Jong, 1992);
- Frequenter gebruiken van bevolkingsonderzoek. Dergelijk onderzoek biedt een mogelijkheid voor de verwerving van beter inzicht in de wensen en opvattingen van de burgers. In dat kader is te constateren dat verschillende gemeentelijke onderzoeksafdelingen momenteel meer armslag krijgen om deze mogelijkheid te gebruiken.
- het beter benutten van de mogelijkheden van de moderne media. Regionale en plaatselijke radio en soms zelfs plaatselijke (kabel-)TV bestrijken tegenwoordig alle delen van Nederland. Zij bieden velerlei mogelijkheden voor de burgers om kennis te nemen van de lokale politieke debatten. Tegelijkertijd bieden zij de politici meer kanalen om de burgers te bereiken. Maar het hoeft zich niet te beperken tot éénrichtingsverkeer van bestuurders naar burgers; ook de dialoog met de burgers kan via de media plaatsvinden, zoals blijkt uit experimenten met stadsgesprekken in Amsterdam of het 'radioreferendum Rijnmond'.
- 'De wijken in'; in een eerste reactie op de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen verkondigden vele lokale politici dit het credo "de wijken weer in te gaan". Ook dit streven is te beschouwen als nieuwe, danwel extra aandacht voor de dialoog met de burgers, waarbij ondertussen vele creatieve varianten zijn bedacht.^{iv}
- experimenten met directe democratie, zoals het organiseren van lokale referenda of het streven naar de gekozen burgemeester. Ook in de redenering die aan deze oplossingen ten grondslag liggen, wordt verondersteld dat de dialoog tussen burgers en overheid wordt vertroebeld, met name door de tussenkomst van politieke partijen. Ook het aanstellen van wethouders die geen deel uitmaken van de gemeenteraad (net als de benoeming van ministers) wordt genoemd, om zo een sterkere scheiding tussen gemeenteraad (politiek) en bestuur te bewerkstelligen.

Het is uiterst curieus te constateren dat vrijwel al deze oplossingen, die in een actuele discussie over bestuurlijke vernieuwing een centrale positie innemen, in vrijwel exact dezelfde bewoordingen al in publikaties uit de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig zijn aan te treffen.

Het lijkt erop dat de politici - daarbij overigens eerder gestimuleerd door sociale wetenschappers die vergelijkbare oplossingen aandragen -, geschrokken van de lage opkomst, terugvallen op oude plannen. In de genoemde 'oplossingen' overheerst het streven naar verbeterde communicatie tussen burgers en lokale overheid.

De nadruk op het verbeteren van de communicatie impliceert echter dat vele lokale bestuurders van mening lijken te zijn dat de aangetroffen problemen niet zozeer met de kwaliteit van hun werk op

zich hebben te maken, maar eerder met het feit dat zij dat onvoldoende duidelijk 'verkopen'. Of, zoals het Sociaal en Cultureel Rapport 1992 stelt:

"Vooralsnog in het lokale bestuur bestaat een sterke neiging om politieke participatie op een lijn te plaatsen met betrokkenheid bij de officiële politiek, verbondenheid met haar instituties en vertrouwen in haar politici. Allicht rijst de verdenking dat politici niet zozeer lijden onder een gebrekkige democratie, als wel onder gebrek aan aandacht voor hun ambacht" (SCP, 1992: 520).

Het beschikbare onderzoek toont vooral aan dat de burgers zich weinig aangesproken voelen door het 'lokale politieke bedrijf'. Gecombineerd met het al jaren voortschrijdende proces van afnemende ledentallen van lokale partijen, wordt thans de geringe activiteit voor en in politieke partijen meer en meer door deze partijen als een probleem ervaren.

Het is dan maar de vraag of communicatie 'de' oplossing is voor de geconstateerde problemen tussen burgers en lokale overheid. Vooralsnog heeft onderzoek de redenen van de lage opkomst en het gebrek aan betrokkenheid bij de institutionele politiek onvoldoende verklaard. Door te 'gokken' op verbeteren van de communicatie vermijden de lokale politici een principiële discussie over het wezen van de lokale politiek, alsmede over wezenlijke reacties op de reeds aan het einde van de jaren zestig ingezette maatschappelijke trends. Veelal wordt door de politici onvoldoende onderkend dat de burgers in het algemeen blijken te geven van een redelijk omvangrijke politieke interesse en zich tevens regelmatig op de hoogte stellen van de gebeurtenissen in de lokale politiek (SGBO, 1991; Tops e.a. 1991).

Al met als is het zeer wel denkbaar dat ook de oplossingen die momenteel worden gesuggereerd om de relatie burgers - lokale overheid te verbeteren, over enige tijd als modieus en zonder wezenlijke effecten moeten worden beoordeeld. Bovendien is de concentratie op de kennis van en de interesse voor het lokale bestuur een beperkte benadering van de factoren die de acceptatie van het functioneren van deze bestuurslaag in de ogen van de burgers bepaalt. Want hoe staat het met de beoordeling van de uitvoering van het beleid?

5.3 GEMEENTEN EN UITVOERING VAN BELEID

Toen aan het einde van de jaren zestig met nieuwe aandacht het functioneren van de overheid werd onderzocht, bleef de kwaliteit van de uitvoering van het lokale beleid niet buiten beschouwing.

Begin jaren zeventig verschijnen in het kader van een onderzoeksproject van de Vrije Universiteit verscheidene publikaties over de relatie bestuur - bestuurden (De Jong, 1973; Filet, 1974; Smit, 1974; Huisman en Siegerist, 1974).

Voor de publikaties van De Jong, Filet en Smit gaan uitgebreid in op het functioneren van uitvoeringsorganisaties als de Gemeentelijke Sociale Dienst, burgerzaken, woonruimtezaken en Openbare Werken. Het is echter opvallend dat deze auteurs zich uiteindelijk willen richten op de toegankelijkheid van bestuur en de kwaliteit van de (lokale) democratie (zie ook de kritische bespreking van deze werken door De Lange, 1976).^v

In de jaren volgend op deze publikaties blijft de kwaliteit van de uitvoering van het lokale beleid een thema dat als zelfstandig object van aandacht geringe belangstelling heeft. Dit verandert vrij plotseling in de loop van de jaren tachtig. Vanaf het midden van de jaren tachtig beginnen gemeenten zich meer en meer te presenteren als een 'klantvriendelijke en klantgerichte' organisatie. Bedrijfsmatig en flexibel werken wordt het streven van elke overheidsorganisatie. Daartoe wordt de organisatiestructuur van gemeenten vaak ingrijpend gereorganiseerd. Vele congressen- en studiedagen, naast de presentatie van gemeenten in folders en personeelsadvertenties, en gouden tijden voor organisatie- en adviesbureau's getuigen daarvan. De omslag van aandacht voor de politieke besluitvorming naar aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening lijkt volledig, zoals geïllustreerd kan worden met het volgende citaat:

"In de politieke besluitvorming wordt te weinig rekening gehouden met het feit dat burgers de gemeente vooral zien als een leverancier van diensten en verdeler van de financiële middelen. Het is een misverstand te denken dat mensen de gemeente als een politieke instelling ervaren. De raad zou daarom veel meer controle moeten uitoefenen op de kwaliteit van de dienstverlening" (Binnenlands Bestuur, 1990: 10).

In die visie verwacht de burger vooral kwaliteit van het bestuur en moet je diezelfde burger niet lastig vallen met politiek. Een kwalitatief goed functionerende gemeente leidt dan vanzelf tot tevreden burgers, zo luidt de veronderstelling. Met andere woorden, in een bedrijfsmatige gemeente zal sterk de nadruk op een betere behandeling van de cliënten worden gelegd; de gemeente is cliëntgericht.

Vanwaar plotseling die overweldigende aandacht voor de kwaliteit van de uitvoering van het lokale beleid, waarvan in een eerdere publikatie van het SCP (1987) reeds verslag is gedaan? Het laat zich primair verklaren doordat lokale bestuurders door opgelegde omvangrijke bezuinigingen gedwongen werden het functioneren van hun eigen organisatie kritisch te beschouwen. Op velerlei taken en werkzaamheden diende bezuinigd te worden. In de loop van de jaren tachtig werden met als doel te

bezuinigen op lokale overheidsuitgaven verscheidene zogenoemde "grote operaties" geïnitieerd (zie SGBO, 1990: 8; Spit, 1993). Deze "heroverwegingen" hebben alle als grondbeginsel dat het gemeentelijk takenpakket doorgelicht wordt en dat, waar mogelijk geacht, de uitvoering van de taak wordt verminderd danwel beëindigd. Eén en ander kan daardoor met zich meebrengen dat de dienstverlening door de lokale overheid ook vermindert. Om dat risico niet te lopen stelden vele bestuurders dat de heroverwegingen er mede op gericht waren de dienstverlening te verbeteren (zie ook: Smit, 1990). Dit werd bijvoorbeeld gerealiseerd door het nastreven van een meer efficiënte en flexibelere werkwijze (zie bijvoorbeeld Idenburgh et al, 1989: 157 en verder; Buurma, 1988: 13). In een gemeente als Delft, veelal ten tonele gevoerd als een voorbeeldgemeente voor de veranderingen in de jaren tachtig, wordt het reageren op de bezuinigingen expliciet gezien als één der belangrijkste aanleidingen voor efficiënter werken (Binnenlands Bestuur, 1990: 57). Door efficiënter werken kunnen immers bezuinigingen worden verwerkt, zonder dat het voorzieningenniveau en het niveau van dienstverlening zouden worden aangetast. De bestuurders opereerden op deze wijze vooral defensief, 'passend op de winkel'. Ze waren aan het rekenen, aan het schuiven met potjes en taken; ze knoopten zo goed en zo kwaad als het kon de eindjes aan elkaar. Soms deden ze het drastischer en gingen ze over tot een ingrijpende reorganisatie of stootten ze bepaalde taken af, bijvoorbeeld door het privatiseren van een onderdeel van de gemeentelijke organisatie (zie, SGBO, 1990).^{vi} Soms zochten ze het in kleine maatregelen, in het optimaliseren van de organisatie en door langzaam maar zeker te werken aan een meer flexibele, bedrijfsmatig opererende gemeentelijke organisatie.

Nu hadden de lokale bestuurders ook andere redenen om de bureaucratie terug te dringen en klantgerichter te gaan werken. Begin jaren tachtig nam vanuit de samenleving de weerstand tegen de voortschrijdende bureaucratie sterk toe. In Nederland waren vooral bij de VVD, die met uitzondering van de periode 1981-1982, tot 1989 deel uitmaakte van de regering, vergelijkbare geluiden te noteren.

Tegelijkertijd is het aannemelijk dat de mondiger wordende burger zich minder snel door overheidsbureaucratie "met een kluitje in het riet" liet sturen, maar ofwel zelf met succes daartegen verzet aantekende - bijvoorbeeld in beroepsprocedures, danwel de hulp inriep van consumenten- of belangenorganisaties of aanklopte bij de ombudsman (Schinck, 1992: 11). Niet alleen speelden bestuurders met het terugdringen van de bureaucratie daarmee in op de sentimenten bij de burgers, tegelijkertijd dekten ze zich in tegen het sterker - professioneler - wordende verzet (van burgers en belangenorganisaties van burgers als de consumentenbond) tegen de onpersoonlijke, bureaucratische en onattente dienstverlening.

Berustten al de nagestreefde veranderingen nu op de aanname dat er bij de burgers sprake was van

grote, welhaast ontolereerbare ontevredenheid over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening? Dit argument werd vanzelfsprekend graag gebruikt, maar zoals gezegd ontbrak het op dat moment grotendeels aan onderzoek die een dergelijke redenering zou onderbouwen. Veeleer ligt voor de hand dat het streven naar een flexibel en efficiënt functionerende overheid centraal stond, waarbij de verbetering van de relatie met de burgers als 'uithangbord' werd gebruikt. Pas recent komen meer structureel gegevens uit bevolkingsonderzoek beschikbaar die er op wijzen dat de ontevredenheid aan het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig niet zo groot is als wel eens is aangenomen. In vele onderzoeken wordt duidelijk dat het aandeel ontevreden klanten laag is en dat in het algemeen de dienstverlening van de gemeente met een ruime voldoende wordt gewaardeerd.^{vii}

Maar daar lijkt het niet om te gaan. In een opmerkelijke bereidheid tot zelfkritiek benadrukken bestuurders en politici de omvang van de groep ontevredenen en negeren de grotendeels overheersende tevredenheid. De aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening is aan het begin van de jaren negentig nog nauwelijks verminderd. Onder meer wordt thans geëxperimenteerd met vormen van geïntegreerde dienstverlening, ofwel met het concept van "service centra voor de overheid" (SCO). Met dit begrip wordt het streven aangeduid van het aanbieden van een voor de burgers "samenhangend pakket van dienstverlening" (BiZa, 1991: 13). Hiermee moet vóórkomen worden dat burgers zich bij vele loketten moeten melden, ondanks het feit dat zij zich slechts met één probleem tot de overheid wenden. Dat er wat dit betreft toch ook weinig nieuws onder de zon is, bewijzen enkele passages in de in de vorige paragraaf reeds aangehaalde literatuurinventarisatie uit 1974. Daarin wordt verwezen naar het project 'integrale dienstverlening' van de gemeente Den Haag dat als doelstelling kent:

"het bewust in gang zetten van een ontwikkeling, waarbij al doende onderzocht wordt welke diensten in welke samenhang moeten worden aangeboden om de cliënt/patiënt vanuit een door hem als één-voudige, ondeelbaar beleefde probleem-situatie een adequaat aanbod van hulpverlening te verschaffen" (Prins, 1974a: 264).

Met betrekking tot al die activiteit gericht op het bewaken en optimaliseren van de kwaliteit van dienstverlening kan in eerste instantie worden gesteld dat dit een goede zaak is. Terecht mag van de overheid, en in het bijzonder van een overheid die vele uitvoerende taken heeft, worden verwacht dat zij datgene wat zij geacht wordt te doen ook goed doet. Dit vereist een open houding naar de burgers toe en de bereidheid fouten te erkennen en te pogen deze structureel te verhelpen. Toch is het raadzaam bij alle investeringen in de kwaliteit van dienstverlening zich vooraf te realiseren welke problemen daarmee eigenlijk worden opgelost. De bestuurders lijken te veronderstellen dat een hoge mate van tevredenheid onder hun klanten vanzelf ook positieve uitstraling zal hebben op de beoordeling van de lokale politiek. Voor deze veronderstelling is echter al in het VU-onderzoek uit de jaren zeventig en in het recentere onderzoek nauwelijks enige onderbouwing aan te treffen. Het materiaal suggereert eerder dat de kwaliteit van de

totstandkoming van beleid en de uitvoering daarvan in de ogen van de burgers weinig met elkaar zijn verbonden.

De vraag is derhalve of bestuurders met hun sterke aandacht voor het functioneren van de gemeentelijke organisatie in de jaren tachtig op het goede spoor zaten. Derksen stelt ten aanzien van de profilering van de gemeente als bedrijfsmatige en klantvriendelijke organisatie de vraag of een klantvriendelijke gemeente nu de essentie is van het lokale bestuur. En hij beantwoordt hem als volgt:

"De overheid is geen bedrijf, die iedereen tevreden probeert te stellen om daarvan zelf beter te worden en de burger is geen klant, die het recht heeft zijn wensen altijd gehonoreerd te zien, omdat hij daarvoor belasting heeft betaald" (Derksen, 1992a).

Schinck, fractievoorzitter van de PvdA in de senaat en burgemeester verwoordt het als volgt:

"De overheid moet vaak kiezen uit meerdere, vaak tegenstrijdige belangen; niet alle wensen worden gehonoreerd. (...) Iedere vergelijking met een particuliere organisatie gaat hier mank en leidt alleen maar tot misverstanden en ergernis bij de burger. De burger is geen klant. Hij wordt wel vriendelijk, maar niet klantvriendelijk behandeld" (Schinck, 1992: 10).

Voor Derksen is de politiek en de lokale democratie van primair belang. In zijn optiek dreigt door de nadruk op de dienstverlenende taken van de gemeente, de aandacht voor de politieke functie van de gemeente te verflauwen. Het gevaar bestaat dat impliciet van raadsleden verwacht wordt zich te commiteren aan het bedrijf de lokale overheid b.v. en vooral niets te ondernemen dat het efficiënte en bedrijfsmatige functioneren kan verstoren.^{viii}

5.4 TER AFSLUITING

In de vele pogingen van lokale bestuurders om de relatie met de burgers te verbeteren, een streven dat sinds de nadagen van de verzuiling steeds een belangrijk thema is gebleven, zijn duidelijke trends waar te nemen. In sommige tijden krijgt vooral de verbetering van de toegankelijkheid de nadruk, in andere jaren de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze trends uit zich in, en worden gestimuleerd door, thema's voor studiedagen, wetenschappelijke publikaties, probleemstellingen bij onderzoek en in concrete aanbevelingen van instellingen die gemeenten ondersteunen, zoals de VNG.

Ondanks het soms intensieve gesleutel aan de relatie tussen burgers en lokale overheid vertonen relevante onderzoeken sinds 1960 een opmerkelijke continuïteit in bevindingen (Castenmiller, 1994). In het algemeen kan worden gesteld dat door de jaren heen vele burgers blij geven van een geringe betrokkenheid bij de gemeentepolitiek. Over bepaalde vormen van (vooral loket-)dienstverlening bestaat in ruime mate tevredenheid. Er blijkt keer op keer grote zorg onder de burgers over het beheer van de directe leefomgeving.

Deze regelmaat in bevindingen doet veronderstellen dat de effecten van alle nagestreefde verbeteringen gering zijn. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat vele van de alle voorgestelde maatregelen niet zijn gebaseerd op grondige probleemanalyses. Alle nagestreefde maatregelen vooronderstellen dat er 'iets scheef zit' en dat er sprake is van een 'toenemende kloof' tussen burgers en lokale overheid. Voor zover er relevant empirisch materiaal beschikbaar is, worden de veronderstellingen van groter wordende problemen zelden bevestigd.^{ix}

Veel van de pogingen om de relatie met de burgers te verbeteren kunnen daarmee bestempeld worden als 'schoten in het duister'. Zonder dat duidelijk was of er problemen waren, en zo ja welke dan, werd datgene geprobeerd wat juist in die tijd 'in de mode was'. Het is daarom ook niet zo verwonderlijk dat er weinig effecten zijn te noteren.

In de inleiding is beschreven dat zowel een beoordeling van de politieke procedures als een beoordeling van de prestaties en de efficiency van een politiek systeem bijdragen aan de legitimiteit ervan. Velerlei empirisch materiaal geeft aan dat er weinig wrevel bestaat over de lokale politieke procedures, terwijl opmerkelijk genoeg een groot deel van de door de bestuurders nagestreefde verbeteringen (inspraak, lokale referenda, rechtstreekse verkiezing van de burgemeester) zich juist daar op richten.

Wat een verbetering van de prestaties van de lokale overheid betreft hebben nagenoeg alle nagestreefde verbeteringen zich vooral beperkt tot de loketdienstverlening.

De resultaten van verschillende onderzoeken geven echter keer op keer aan dat burgers vooral hechten aan een goede en gedegen uitvoering van lokaal beleid, dat de kwaliteit van de directe leefomgeving bestendigt en bevordert. Het is juist op dat punt waar vele burgers grote ontevredenheid uiten. In de bovenbeschreven trends in het lokale bestuur blijkt dat het lokale bestuur zich daar zelden op concentreert - en dat analoog daaraan gericht onderzoek weinig voorkomt. Pas onder invloed van experimenten met buurtbeheer die dankzij het sociale vernieuwingsbeleid van het Kabinet Lubbers III belangrijke impulsen hebben gekregen, wordt hieraan meer aandacht besteed.

Eerdere signalen dat lokale politiek vooral gericht moet zijn op de 'kleine' uitvoeringsproblemen, zijn wel degelijk te vinden. In een commentaar op de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 in het weekblad van de VNG stelt een oud-gemeenteraadslid:

"In de praktijk is het ook zo dat als raadsleden de wijken ingaan, zij niet worden aangesproken op de hoofdlijnen van beleid, maar op de concrete 'kleine' problemen van mensen" (Bots, 1990: 14)

Maar deze 'kleine' politiek lijkt voor vele lokale politici niet aantrekkelijk. Daar wordt maar al te gauw het stempel van 'kneuterigheid' op gedrukt.^x Toch zou het aardig zijn als het besef zou doorbreken dat voor vele kiezers juist directe, concrete en vermeend kleine problemen het meest reëel en aansprekend zijn. Daar aandacht voor hebben is geen kleine of 'kneuterige' politiek, dat is een wezenlijk bestanddeel van de **lokale** politiek.

NOTEN

- i. Het gebruiken van het woord afstand geeft aan dat de lokale overheid en burgers niet dezelfde positie innemen. De afstand komt voort uit een noodzakelijke 'arbeidsdeling' (Daemen en Thomassen, 1979) en is, in de indirecte democratie van grote gemeenschappen, onvermijdelijk.
- ii. Potman (1989: 36-38) geeft echter als verschil dat de legitimiteit betrekking heeft op bestuurslagen en algemeen beleid, terwijl de acceptatie is gericht op concreet beleid van de overheid. Bij de legitimiteit van de overheid speelt het individuele nut een minder belangrijke rol; het kan zelfs gebeuren dat burgers overheden als legitiem ervaren terwijl hun individueel nut wordt geschaad.
- iii. Op vergelijkbare wijze zou beredeneerd kunnen worden waarom de 'regionalisering van het lokale bestuur' eveneens vele jaren lang voor bestuurders een interessant thema is. Ook ontwikkelingen op dat terrein hebben directe consequenties voor hun eigen positie.
- iv. In het kader van de sociale vernieuwing kunnen bijvoorbeeld inwoners van Rotterdam een afspraak met de wethouder maken. De wethouder komt bij de mensen thuis om in informele sfeer (met een kopje koffie) van gedachten te wisselen. Een andere creatieve invulling zijn de door Tops en Depla beschreven 'wijkdagen in Alkmaar'. In Groningen gaan lokale politici bij mensen thuis eten.
In Utrecht wordt wijkgericht werken en deconcentratie van beleid nagestreefd. Acht wijkbureau's hebben de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het beleid. Zij doen dit in nauwe samenwerking met bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en instellingen.
- v. De 'verwarring' in deze werken tussen de totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid - die al door Thomassen (1979; 46) is geconstateerd - wordt door kritikasters van politicologische huize verklaard uit een beperkt zicht van de bestuurskundigen en sociaal-psychologen op participatie- en democratietheorieën (zie: De Lange, 1976; Thomassen, 1979; Rosenthal 1975).
- vi. In Nederland beschikken bureau's die congressen organiseren voor mensen die betrokken zijn bij het lokaal bestuur niet tot nauwelijks over meerjarige overzichten van georganiseerde congressen, seminars e.d. Evenmin zijn dan de bezoekersaantallen bekend. In de reeks van een bureau die vanaf het begin van de jaren tachtig een beeld kon geven van hun congressen duikt in 1986 voor de eerste keer het onderwerp 'contractmanagement en zelfbeheer' op, een onderwerp dat vanaf dat moment jaarlijks wordt herhaald tot en met 1990. Het thema 'klantgerichtheid en dienstenmanagement' is geconcentreerd in de periode 1987-1989; 'publiek-private samenwerking' wordt in 1987 en in 1989 georganiseerd.
- vii. De toename van dit soort onderzoek is op zichzelf al een belangrijke aanwijzing dat er door bestuurders meer aandacht wordt geschonken aan de kwaliteit van de dienstverlening. Immers, dergelijk onderzoek kost geld. Het feit dat dit geld beschikbaar komt - in tijden van financiële krapte - geeft aan dat er een zekere prioriteit aan wordt gegeven. In het midden van de jaren tachtig experimenteerden twee gemeenten - Dordrecht en Delft - met vormen van structurele meningspeilingen onder hun inwoners. Dit aantal gemeenten is tien jaar later gestegen tot meer dan dertig gemeenten, terwijl vele andere gemeenten incidenteel bevolkingspeilingen hebben laten uitvoeren. Dit aantal van dertig gemeenten moge op een totaal van 646 gemeenten niet veel lijken; het betreft overwegend middelgrote tot grote gemeenten, dit betekent dat een zeer wezenlijk deel van de inwoners van Nederlandse gemeenten wordt onderzocht. Gemeentelijk bevolkingsonderzoek dat in dit kader kan worden genoemd vindt plaats in de gemeenten Dordrecht, Delft, Eindhoven, Bergen op Zoom, Alkmaar, Nijmegen, Deventer, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Amsterdam, Rotterdam, Schiedam, Lelystad, Nieuwegein, Utrecht, Amersfoort, Arnhem, Ede, Purmerend, Heerhugowaard, Zaanstad, Heerlen, Sittard, Zoetermeer, Enschede, Almelo.
Daarnaast hebben verschillende gemeenten een bijdrage gegeven aan onderzoek dat door niet gemeentelijke instanties is geïnitieerd, zoals het onderzoek van Tops c.s.
Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft daarnaast een landelijk representatief onderzoek naar de beleving van de kwaliteit van de overheidsdienstverlening laten uitvoeren (SGB0/B&A, 1992).

- viii. In een lezing voor een deelsessie op het VNG-congres van 1993 sprak de Nijmeegse hoogleraar Van Deth in dit verband over een 'sterfhuisconstructie' van de 'lokale politiek b.v.'. Taken die goed worden uitgevoerd en waarvoor de waardering onder burgers groot is, wordt 'bestuur' genoemd. Deze lokale taak staat niet ter discussie; sterker nog, de lokale bestuurders wensen zich te profileren met de hoge waardering voor de dienstverlening. Het politieke bedrijf is een taak van het lokale bestuur waar geen interesse voor is en die in de ogen van de burgers maar matig wordt gewaardeerd. Dit zou er toe kunnen leiden om de politiek langzaam maar zeker 'af te stoten'.
- ix. De vraag kan overigens worden gesteld of al het beschikbare empirische materiaal voldoende geschikt is geweest om de wezenlijke problemen in kaart te brengen.
- x. Gedurende een PvdA thema-dag over de lokale politiek op 2 oktober 1993 in Eindhoven verzuchtte - volgens het verslag in de Volkskrant van 4 oktober 1993 - een raadslid naar aanleiding van de aldaar door partij-voorzitter Rottenberg aanbevolen aanpak: "Een stap verder en we zitten midden in de kneuterigheid." Blijkbaar wordt toch ook door veel raadsleden miskend dat de 'kneuterigheid' een wezenlijk deel van de taken van een raadslid beslaat.