

Burgers en dualisme

Dr. P. Castenmiller, adviesbureau ZENC

1. Uitgangspunten

De burger; daar was het allemaal om begonnen bij de invoering van het dualisme. De burger zou zijn belangstelling voor de lokale politiek hebben verloren. Dat zou zijn veroorzaakt door een onduidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen College van B&W en raad, door de overbelasting van het raadslid dat zich met alles moest bezighouden en door de door de gezamenlijke coalitiepartijen dichtgetimmerde verhoudingen in de raad. De politieke partijen zouden niet meer in staat zijn zichzelf te vernieuwen. De lokale politiek was langzaam maar zeker bezig de afgrond in te wandelen. De invoering van het dualisme zou het tij doen keren.

Nu wemelt het sinds de zestiger jaren van de vorige eeuw van de beschouwingen die spreken over een crisis in de lokale democratie alsmede over een schrikbarend tanende belangstelling van burgers voor de bestuurslaag die als “meest nabij” wordt beschouwd. In dat kader kan het nooit kwaad om geregeld naar het functioneren van het lokale bestuur te kijken. De Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie heeft dat indringend en nauwgezet gedaan. De vele aanbevelingen van deze Staatscommissie, die voor een belangrijk deel ook gerealiseerd zijn, hebben een positieve bijdrage geleverd aan het functioneren van het lokale bestuur, hoezeer de huidige periode ook wordt belast door gewenningsproblemen¹. De controlerende functie van de raad is, met het realiseren van ambtelijke ondersteuning voor de raad en het verplicht stellen van lokale rekenkamers, aanmerkelijk versterkt. De randvoorwaarden voor een betere volksvertegenwoordigende functie van raadsleden zijn verbeterd. En, hoe moeilijk het in de praktijk ook is, kaderstellen is een essentiële taak van de raad. Het is goed dat dat is benadrukt.

Maar nu de relatie met de burger. Daarover gaat deze bijdrage. In de volgende paragraaf wordt kort ingegaan op de theorie over de relatie burgers – lokale overheid. Misvattingen over deze relatie liggen besloten in een popu-

laire, maar foutieve interpretatie van de literatuur. Een meer realistisch beeld is te ontlenu aan velerlei empirisch onderzoek. Een overzicht van relevant onderzoek wordt gepresenteerd in de derde en vierde paragraaf. Op basis van een verheldering van de theorie en het overzicht van empirie zal dan in de afsluitende paragraaf worden betoogd dat er weinig reden is om aan te nemen dat louter de invoering van het dualisme veel teweeg zal hebben gebracht in het verbeteren van de relatie tussen burgers en lokale overheden; of nog zal brengen.

2. Een nabije bestuurslaag

“Op lokaal niveau is de afstand tussen bestuur en bestuurden het geringst.” Deze uitspraak kan met recht een cliché worden genoemd. Vaak wordt dit gezegd, zelden weersproken. Het lijdt natuurlijk geen twijfel dat het lokale bestuur in fysieke zin het meest nabij is. De gang naar het gemeentehuis is voor vrijwel iedereen korter en sneller dan de gang naar de Rijksoverheid. In het Nederlands staatsbestel zijn bovendien vele (uitvoerings)taken toevertrouwd aan het lokale bestuur. Dit draagt er aan bij dat burgers bij veel overheidsbeleid primair te maken hebben met het lokale bestuur. Vanuit die optiek is het begrijpelijk dat de eerste reflex van menigeen bij ervaren problemen is: “daar moet de gemeente wat aan doen.” Boze burgers melden zich vooraleerst op de publieke tribune van raads- of commissievergadering. Dergelijke constateringcn voeden de gedachte dat burgers nauw betrokken zijn bij het lokale bestuur. Dit is al met al een heel begrijpelijke en aannemelijke redenering. Maar wanneer de betekenis van ‘betrokken zijn bij het lokale bestuur’ wordt ontleed, ontstaan er problemen.

Het feit dat het lokale bestuur zo’n belangrijke plaats inneemt in het Nederlandse staatsbestel vormt een wezenlijke erfenis van de hervormingen die Thorbecke in het midden van negentiende eeuw tot stand bracht. Thorbecke onderschreef de gedachte dat het lokale bestuur de bestuurlijke concretisering van sociale gemeenschappen vormt. Mensen die samenwonen in een enigszins duidelijk af te bakenen gebied ervaren een gemeenschappelijke band, een betrokkenheid bij gemeenschappelijk ervaren problemen en voelen de behoefte deze ook gezamenlijk aan te pakken. De ervaren noodzaak om gezamenlijke inspanningen te organiseren, vertaalt zich in het ontstaan van een lokaal bestuur, een bestuur dat bestaat uit ingezetenen uit

Burgers & Dualisme

de gemeenschap zelf (raadsleden en wethouders). Deze lijn van denken kan worden aangeduid als de politieke gemeenschapsbenadering².

De problemen bij de praktische vertaling van deze benadering beginnen meteen bij de bepaling wat een gemeenschap is. Hoe kan een gebied 'enigszins duidelijk' afgebakend worden. Wat is er na anderhalve eeuw gemeentelijke herindelingen nog over van de sociale gemeenschappen waar Thorbecke zijn lokale bestuur (in toentertijd meer dan 1.200 gemeenten) op baseerde? Hoe sterk is vandaag de dag nog de binding van de moderne, kosmopolitische, op internet surfende burger met zijn directe woonomgeving?

De politieke gemeenschapsbenadering berust, goed beschouwd, op ietwat romantische, negentiende-eeuwse denkbeelden. Al in de loop van de twintigste eeuw was wel duidelijk dat deze denkbeelden meer en meer tekort gingen schieten om een algemene politieke betrokkenheid bij het lokale bestuur te verklaren. Nu is er nog een alternatieve benadering die eveneens een grote algemene betrokkenheid bij het lokale bestuur wil verklaren; de zogenoemde articulerende benadering. In deze laatste benadering wordt verondersteld dat vanwege de frequente omgang met mensen in de directe omgeving, de burgers meer oog krijgen voor de onderling gedeelde belangen. Deze belangen worden primair georganiseerd door de gemeente, de instantie die verantwoordelijk is voor het beheer van de directe leefomgeving, de wegen, de veiligheid. Daarom raken de burgers vanzelf ook meer betrokken bij het bestuur van de gemeente.

Deze redenering heeft inderdaad iets aannemelijks. Gemeenschappelijk ervaren problemen scheppen onmiskenbaar een band. Lokale bestuurders worden met grote regelmaat geconfronteerd met groepen van boze burgers die veelal in korte tijd veel deskundigheid en vele creatieve vormen van verzet weten te organiseren. In deze benadering blijft echter onduidelijk waarom dergelijke 'issue-gerichte betrokkenheid' gepaard zou gaan met een grote mate van algemene politieke betrokkenheid bij het bestuur van de gemeente. Blijft de betrokkenheid niet beperkt tot die éne kwestie waar de burgers zich zo druk om maken. Zijn burgers die zich verzetten tegen de komst van betaald parkeren in hun wijk, een jaar na dato ook evenzeer betrokken bij het verzet tegen de bouw van een parkeergarage aan de andere kant van de stad? Bekommeren burgers die jarenlang gestreden hebben voor een nieuwe

sportaccommodatie voor hun voetbalvereniging zich ook om het behoud van een plantsoen dat moet sneuvelen voor woningbouw?

Het is niet lastig om allerlei twijfels bij deze benaderingen te bedenken. Maar als de praktijk zou uitwijzen dat zij enige zeggingskracht hebben, is de twijfel onterecht. Hoog tijd om naar de empirie te kijken.

3. Burgers over lokaal bestuur

Al meer dan vijftig jaar bestaat er onbehagen over de betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Het is daarom niet vreemd dat dit onderwerp relatief veel empirisch onderzoek heeft gegenereerd. De resultaten van dit onderzoek zijn eigenlijk vrij helder. Een grote algemene betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur is niet aan te tonen³. Zonder al die onderzoeken had men een dergelijke uitkomst wellicht al kunnen voorzien. Immers, de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is structureel lager dan de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen. Lokale verkiezingen motiveren de kiezers minder dan de Haagse politiek. Maar goed, het kan geen kwaad om nog eens gedegen te toetsen of burgers in bijzondere mate betrokken zijn bij de lokale politiek. Het resultaat is dus zonneklaar, de burgers staan feitelijk redelijk onverschillig ten aanzien van de lokale politiek, het doet hen niet veel. In een recent onderzoek⁴ is, met enig succes, een poging gedaan om dit algemene beeld van onverschilligheid te nuanceren. Uit het onderzoek blijkt in eerste instantie evenzeer dat gemeenten een wat kleurloos imago hebben. In het algemeen krijgt de gemeente van de burgers het rapportcijfer 6,4; bij uitstek een weinigzeggende waardering. Daarmee is de onverschilligheid dus niet weersproken. De nuancering blijkt veeleer uit het volgende: In sommige situaties waarderen en vertrouwen Nederlanders hun gemeente in bijzondere mate. Zo is driekwart van de burgers van mening dat de gemeente hen goed informeert als het over belangrijke onderwerpen gaat. Een even groot deel is ervan overtuigd dat de gemeente zich inzet voor het verbeteren van de veiligheid. En opnieuw driekwart van de respondenten reageert instemmend op de stelling dat de gemeente goede service biedt.

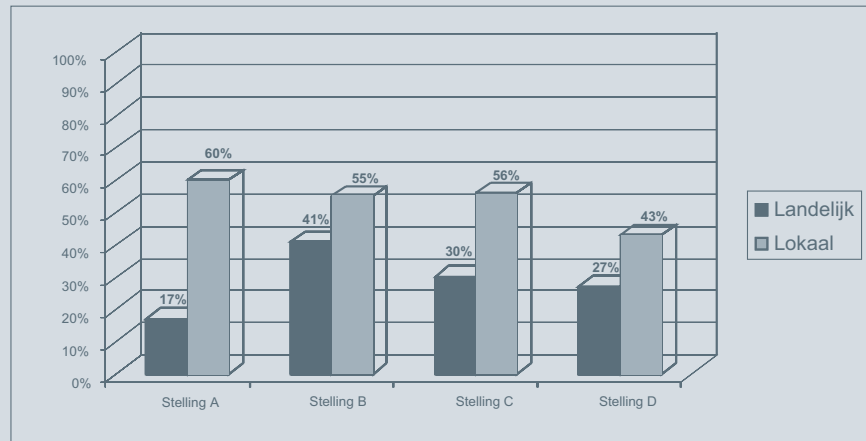
Er is meer goed nieuws voor het lokale bestuur. Om het imago van de gemeente in breder perspectief te kunnen beoordelen is in het onderzoek aan de burgers een aantal stellingen over de landelijke overheid voorgelegd. Interessant is of burgers gemeente en rijk op een hoop gooien en scharen

Burgers & Dualisme

onder de algemene noemer 'overheid' of dat er anders tegen de gemeente dan tegen de landelijke overheid wordt aangekeken.

In figuur 1 zijn de uitkomsten van de stellingen over gemeente en landelijke overheid weergegeven.

Figuur 1. Verschil in beoordeling van lokale en landelijke overheid



Stelling A Het gemeentebestuur/de landelijke overheid weet wat er leeft

Stelling B Het gemeentebestuur/de landelijke overheid legt uit waarom bepaalde besluiten worden genomen

Stelling C Het gemeentebestuur/de landelijke overheid doet wat zij zegt

Stelling D Mijn gemeente/de landelijke overheid gaat op een verantwoorde manier om met belastinggeld

De figuur maakt duidelijk dat de gemeente het in de ogen van mensen veel beter doet dan de landelijke overheid. Burgers zien de gemeente wel degelijk als een overheidslaag die dicht bij de burgers staat. Deze letterlijke nabijheid wordt, zo laten de uitkomsten zien, goed ingevuld: de gemeente is beter op de hoogte van wat burgers beweegt dan Den Haag. Wat de gemeente doet, is concreter en dichtbij huis. De landelijke overheid opereert op afstand en houdt zich – nog – meer met algemene en abstracte onderwerpen bezig. Ook als het gaat om betrouwbaarheid (doet wat zij zegt) zijn de verschillen groot (26%). Burgers vinden de gemeente betrouwbaarder in het gevolg geven aan afspraken dan de landelijke overheid.

4. Terug naar het dualisme

Goed nieuws dus, de gemeente wordt door vele burgers ervaren als een relatief responsieve en betrouwbare overheidslaag. Maar wat zou de invoering van het dualisme hier nu aan bijgedragen hebben? In dat kader is het belangrijk om vast te stellen dat de gemeente haar betrouwbaarheid in de ogen van de burgers primair ontleent aan concrete uitvoerende taken. De burger beoordeelt de prestaties bij die taken welwillend. Hij is meer tevreden over de herkenbare, bereikbare, nabije lokale overheid dan over het afstandelijke Den Haag. Maar het onderzoek bevat vervolgens verschillende aanwijzingen dat de burgers niet tot nauwelijks geïnteresseerd zijn in de interne organisatie van de gemeente. De burger maakt weinig onderscheid tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur, de raadsleden, wethouder, burgemeester of de ambtenaren; het is allemaal 'de gemeente'.

Dergelijke constatering zijn in lijn met het enige onderzoek tot nu toe, dat expliciet de betekenis van de invoering van het dualisme voor de relatie met de burgers tot onderwerp had. Boogers et al., hebben in opdracht van de begeleidingscommissie vernieuwingsimpuls dit onderzocht⁵. Hiertoe hebben zij gesprekken gevoerd met bestuurders, raadsleden, ambtenaren én maatschappelijke organisaties die in nauw contact met de lokale politiek staan. De spelers binnen het gemeentebestuur zijn zich – niet geheel verwonderlijk – goed bewust van de veranderingen: "Raadsleden merken dat de plaatselijke samenleving door dualisering wat meer belang is gaan toekennen aan de raad, waardoor zij vaker dan voorheen door individuele burgers en organisaties worden benaderd met vragen wensen, wensen en problemen.

Burgers & Dualisme

Omgekeerd doen raadsleden meer om bij burgers en organisaties te informeren wat er in de gemeente leeft en speelt. In het verlengde hiervan is de maatschappelijke functie van wethouders veranderd: hun maatschappelijk gezag berust niet meer op de vanzelfsprekendheid waarmee ze door de raad worden gesteund, maar op hun vermogen om maatschappelijke coalities te smeden voor hun beleidsvoornemens⁶. Een opmerkelijke nuancering in dit verband is wel dat de onderzoekers tegelijkertijd constateren dat de politieke partijen nauwelijks veranderingen hebben ervaren.

Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties zijn zich er wel degelijk van bewust dat er iets is veranderd. Zij hebben geconstateerd dat de verhoudingen met de lokale politiek ingewikkelder zijn geworden, vooral door de scherpere tegenstellingen tussen raad en college. Raadsleden en wethouders moeten nu elk apart en met verschillende argumenten worden benaderd. De vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties ervaren de nieuw ontstane situatie vooral als onzeker. Ze moeten veel meer tijd stoppen in het onderhouden van contacten met raadsleden. Tegelijkertijd blijft de uitkomst van raadsvergaderingen heel ongewis.

Onder burgers zijn er door de onderzoekers nog nauwelijks wezenlijke veranderingen ten gevolge van de introductie van het dualisme vast te stellen. Voor de burgers is het dualisme een vrijwel onbekend begrip en voor zover ze er iets van weten zijn ze van mening dat het niet tot verbeteringen heeft geleid. Wel constateren de onderzoekers dat gemeenten die meer werk hebben gemaakt van de introductie van het dualisme op een (licht) betere over-all-beoordeling kunnen rekenen.

De gemeente als supermarkt

Op basis van negentiende-eeuwse denkbeelden worden gemeenten gezien als 'de concretisering van de sociale gemeenschap'. In die beeldvorming spreekt het voor zich dat elk lid van die gemeenschap zich er als vanzelf betrokken voelt.

In de éérentwintigste eeuw zou het meer 'realistische' beeld van de gemeente als 'maatschappelijke supermarkt' kunnen worden opgeroepen. De gemeente is dan primair een dienstverlenende instantie, waar de burger komt shoppen. De betrokkenheid gaat weinig verder dan de beoordeling van de verlangde dienstverlening. Voor de organisatie daarachter bestaat weinig

interesse. Dat beeld wordt gedragen door de bevindingen van Boogers et al, alsmede door het SGBO-onderzoek uit 2005. Ook in een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) komt de supermarkt-metafoor aan de orde. De ROB betoogt daarin onder meer dat het politiek-bestuurlijk bedrijf voor individuele burgers zo onoverzichtelijk en complex is geworden, dat burgers geen andere keuze hebben dan zich als buitenstaander en klant te gedragen⁷.

In die optiek zijn burgers vooral geïnteresseerd in de prestaties van de gemeente. De spelers binnen die organisatie zijn zich goed bewust van de veranderingen. Maatschappelijke organisaties, die structureel zaken moeten doen met de gemeente, weten dat ook wel. Maar individuele klanten, die blijven alleen de buitenkant zien. Daarbij geldt wel dat gemeenten die hun interne organisatie al iets beter gemoderniseerd hebben ook op iets meer waardering kunnen rekenen.

Het dualisme heeft al met al voor de burgers wel iets veranderd. De organisatie, vooral de logistiek, is veranderd. De producten staan anders uitgesteld in de winkel, de rolverdeling en bevoegdheden van het personeel zijn veranderd. Het spreekt voor zich dat mensen liever in een goed georganiseerde supermarkt winkelen, waar de schappen tijdig aangevuld worden en waar iedereen zijn taken in goede samenwerking uitvoert. De burger zal het daarmee vast op prijs stellen dat de introductie van het dualisme de verhoudingen tussen de verschillende spelers in het lokale bestuur wat scherper en duidelijker heeft gemaakt. Immers, een falende organisatie, zoals de mislukte reorganisatie bij het supermarktconcern Laurus recent aantoonde, jaagt klanten de deur uit. Maar ook de klanten van de succesvolle marktleider Albert Heijn (die blijkens recent onderzoek⁸ relatief trouw zijn aan hun winkel) zijn nauwelijks geïnteresseerd in de persoon van de bedrijfsleider van hun filiaal, zullen niet weten wie de baas is van de versafdeling en wie over de frisdranken gaat. En van de onderlinge taakverdeling tussen alle vakkenvullers, voormannen en bedrijfsleiders willen ze al helemaal niets weten. Dat moet maar in orde zijn. Het gaat er louter om dat alles waar ze voor komen verkrijgbaar is, tegen een schappelijke prijs.

Voor het gros van de burgers heeft de analogie van de gemeente als supermarkt ongetwijfeld zeggingskracht. Dat verklaart ook waarom het lokale bestuur pas echt betrokken burgers ontmoet als naar mening van de burgers de dienstverlening faalt, als de gemeente beleidsvoornemens heeft die de

'klanten' juist niet in dank willen afnemen. Aangezien de 'klanten' geen keuze hebben dan zaken te doen met hun gemeente, is een kopersstaking of een gang naar de concurrent geen optie om de gemeente op andere gedachten te brengen. Het enige actiemiddel dat ze dan rest is verzet.

In de nieuwe raadsperiode heeft het weinig zin om het dualisme in de externe communicatie, de marketing van de gemeente, te gebruiken. Nogmaals, ook de grote supermarktconcerns maken geen reclame met de wijze waarop zij hun interne organisatie hebben gestroomlijnd. Gemeenten ontlenen hun imago primair aan hun externe prestaties. En op dat terrein hebben ze wellicht een groter krediet dan ze denken; anders gezegd, ze kunnen daar veel winst uit halen. Om in marketingtermen te blijven: "Be good and tell it."

- ¹ Stuurgroep Evaluatie Dualisme Gemeentebestuur, Aangelegd om in vrijheid samen te werken. Den Haag, 2004; Berenschot, Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur, eindrapport. Utrecht, 2004; M. Boogers, P.W. Tops en A. de Vries, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Den Haag, 2005; I. Pröpper en R. Paulussen, Dualisme is ingevoerd, maar nog geen praktijk. In Openbaar Bestuur, 2004/3, pagina 22-25.
- ² Zie P. Castenmiller, De Levende werkzaamheid. politieke betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur. Den Haag, VNG-Uitgeverij, 2001.
- ³ In de vorige verwijzing heb ik gerefereerd aan mijn promotie-onderzoek. In het kader van het aan mijn promotie ten grondslag liggende onderzoek heb ik een groot aantal beschikbare empirische onderzoeken nader en intensief geanalyseerd. De resultaten gaven geen enkele aanwijzing voor een grote algemene betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur.
- ⁴ C. Bleijenberg, P. Castenmiller en J. Propitius, Het beeld van de burger. Den Haag, SGBO, 2005.
- ⁵ M. Boogers, P.W. Tops en A. de Vries, Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Den Haag, 2005.
- ⁶ M. Boogers et al. (op. Cit.), pagina 24-25.
- ⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, Over de staat van de democratie, pleidooi voor een herkenbare en aanspreekbare politiek. Den Haag, 2005.
- ⁸ Zoals vermeld in het Algemeen Dagblad van zaterdag 3 september 2005.