

# Democratische vernieuwing op lokaal niveau

*De raad communicatief tot meer in staat?*





# **Democratische vernieuwing op lokaal niveau**

## ***De raad communicatief tot meer in staat?***

Doctoraal scriptie Bestuurskunde  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Vakgroep Bestuurskunde  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Begeleidend docent: mw.dr. M.A. Beukenholdt - ter Mors  
Medebeoordelaar: drs. L. Schaap

Rens Wisselo (studentnummer: 170880)  
Augustus 2005



## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Inleiding tot de probleemstelling	9
1.3 Modernisering van het gemeentebestuur	10
1.4 Probleemstelling	15
1.4.1 Doelstelling	15
1.4.2 Vraagstelling	16
1.5 Methodologische verantwoording	17
1.6 Opbouw scriptie	18
2 Theoretisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 De ontwikkeling van een post-moderne samenleving	19
2.3 Habermas' theorie van het communicatieve handelen	19
2.4 De kloof tussen burger en politiek en verandering van de politiek	22
2.4.1 Analyse van de kloof	22
2.4.2 Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie	23
2.4.3 Het lokale politieke werk	25
2.4.4 Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie	28
2.4.5 Model van Schein van transformerende verandering	31
2.5 Theoretisch model	33
2.6 Operationalisering	33
3 Gemeentebestuur en modernisering	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Gemeentebestuur en modernisering in Utrecht	37
3.2.1 Bestuurlijke vernieuwing in Utrecht	37
3.2.2 Politieke vernieuwing in Utrecht	37
3.2.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in Utrecht	41
3.2.4 Conclusies	43
3.3 Gemeentebestuur en modernisering in Nieuwegein	44
3.3.1 Bestuurlijke vernieuwing in Nieuwegein	44
3.3.2 Politieke vernieuwing in Nieuwegein	45
3.3.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in Nieuwegein	46
3.3.4 Conclusies	48
3.4 Gemeentebestuur en modernisering in IJsselstein	49
3.4.1 Bestuurlijke vernieuwing in IJsselstein	49
3.4.2 Politieke vernieuwing in IJsselstein	54
3.4.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in IJsselstein	56
3.4.4 Conclusies	58

3.5	Gemeentebestuur en modernisering in Almere	59
3.5.1	Bestuurlijke vernieuwing in Almere	59
3.5.2	Politieke vernieuwing in Almere	59
3.5.3	Democratische vernieuwing en de duale raad in Almere	59
3.5.4	Conclusies	62
4	Samenvatting en conclusies	63
4.1	Algemeen	63
4.2.	Beantwoording deelvragen	69
4.3	Beantwoording centrale vraag	70
5	Literatuurlijst	71
	<b>Bijlagen</b>	<b>75</b>
Bijlage 1	Overzicht gemeentelijke zegbronnen	
Bijlage 2	Vragen interview N. van Schie, fractievoorzitter GroenLinks IJsselstein (18 mei 1999)	
Bijlage 3	Vragen interview Mark Verhijde en Mario Hupsel, coördinatoren wijkgericht werken gemeente Nieuwegein (30 oktober 2000)	
Bijlage 4	Vragen interview raadsfracties GroenLinks in Almere, Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein (najaar 2004)	
Bijlage 5	Vragen interview J.D. Pruim en P. Ligtelijn, griffiers van de gemeente Almere (Pruim) en Nieuwegein (Ligtelijn) (najaar 2004)	
Bijlage 6	Vragen interview Hans van Soelen, hoofd communicatie gemeente Utrecht (najaar 2004)	

## Voorwoord

Een woord van dank allereerst aan Heidie, mijn echtgenote. In de periodes september 1996 - november 2001 en vervolgens december 2003 - september 2005 heeft zij het op kunnen brengen dat ik vele uren in afzondering doorbracht op de studeerkamer om examens voor te bereiden en de scriptie te schrijven. Normaal al een hele opoffering maar zeker in een situatie waarin er tegelijk van alles speelde rond IVF/ICSI-pogingen, een reeks daaruit voortvloeiende teleurstellingen, vervolgens het voeren van een volledige adoptieprocedure, het wachten op de komst van 2 kinderen uit Colombia en tenslotte de zwangerschap en het uitkomen van een droom met de geboorte van onze dochter Marisa.

Aansluitend een woord van dank aan Tilly Beukenholdt, die mij in oktober 2003 namens het Team Tempomakers benaderde en over de streep trok om mijn studie, die vanwege bovenvermelde persoonlijke omstandigheden was gestaakt, opnieuw op te pakken en alsnog af te ronden met een scriptie. De gesprekken met Tilly en haar commentaren waren voor mij een stimulans om door te zetten op momenten dat mij opnieuw het gevoel bekreep om te moeten stoppen.

Arthur Ringeling ben ik zeer erkentelijk voor zijn commentaren op de eerste voorlopige versie van de scriptie. Linze Schaap dank ik voor het feit dat hij als tweede lezer heeft willen fungeren. Zijn gedetailleerde commentaar op de concept-scriptie heb ik als zeer constructief en verhelderend ervaren.

Uiteraard bedank ik ook al diegenen die bereid waren tijd te reserveren voor het beantwoorden van mijn vragen, alsmede de Nieuwegeinse fracties van CDA, PSP, Progressief Groen Nieuwegein (PGN) en GroenLinks (GL) voor het feit, dat zij het mij mogelijk maakten de lokale politiek eind jaren '80 (CDA en PSP), begin jaren '90 (PGN) en in het voorjaar van 2004 (GL) van binnenuit mee te maken.

Last but not least, een woord van dank aan de gemeenten IJsselstein en Amersfoort die mij studiefaciliteiten boden, waardoor de drempel om naast het dagelijks werk een universitaire opleiding te volgen aanzienlijk werd verlaagd.

*Appèl*

*gericht aan hen die verontrust zijn  
over de gebrekkige volksvertegenwoordiging  
in de democratische landen.*

*Er kan een meer doeltreffende communicatie  
tussen volk en overheid  
tot stand gebracht worden  
door het activeren van  
de kwalitatieve krachten  
van de burgerij.*

*Gepresenteerd  
door  
een verontrust Europees burger.*

*(Pieter Möhringer, 1985)*



## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Eind jaren '80 mocht ik als raadslid-plaatsvervanger mijn eerste ervaringen opdoen met het functioneren van een gemeenteraad. Aanvankelijk als lid van de fractie van het CDA Nieuwegein (1987-1989), vervolgens gedurende een jaar als lid van de Nieuwegeinse PSP-fractie en aansluitend, na het opgaan van de PSP in GroenLinks, enkele jaren als lid van de fractie van Progressief Groen Nieuwegein (PGN), een in 1989 opgerichte plaatselijke politieke groepering. In 2004 mocht ik gedurende zes maanden opnieuw als zodanig functioneren voor de fractie van GroenLinks Nieuwegein.

Ongeacht voor welke fractie en in welke tijdsperiode ik als raadslid-plaatsvervanger mocht fungeren werd ik geconfronteerd met drukbezette raadsleden, die voortdurend hun uiterste best deden om alle bestuurlijke ontwikkelingen bij te houden.

Wekelijks werd op het huisadres van de raadsleden minstens één goed gevulde enveloppe afgeleverd met daarin een breed scala aan voorstellen, rapportages en verslagen. Hieruit vloeide voor de raadsleden een grote hoeveelheid werk voort. Een aanzienlijke hoeveelheid beschikbare tijd en energie van de raadsleden werd geïnvesteerd in het kennismaken van, commentariëren en binnen de fractie bespreken van deze door het college aangeboden stukken.

Tussen het moment van ontvangst van de stukken en de datum waarop deze besproken zouden worden in een of meerdere commissievergaderingen, zat slechts een paar weken. Nazendingen waren bovendien niet ongebruikelijk, waardoor de voorbereidingstijd van de vergaderingen nog werd ingekort.

Opmerkelijk was dat individuele protesten die hiertegen werden ingediend tijdens de commissievergaderingen, soms aanleiding gaven tot een enigszins begripvolle reactie van de zijde van de vertegenwoordiger van het college, die als portefeuillehouder de desbetreffende raadscommissie voorzat, maar zelden aanleiding waren om de behandeling van een voorstel uit te stellen.

Uitstel zou, gelet op het feit dat de raad slechts eens in de 4 tot 6 weken vergaderde, een forse bestuurlijke vertraging opleveren. Dit vormde voor de meeste partijen de reden om niet in uitstel te persisteren en het aan te laten komen op de behandeling in raadscommissies en raad. Het belang van de voortgang van de formele besluitvorming woog uiteindelijk zwaarder dan het belang van raadsleden bij het zorgvuldig kunnen voorbereiden van vergaderingen.

Op doordeweekse avonden die nog niet politiek waren ingevuld en in de weekenden nam ik regelmatig contact op met burgers die in de media in verband werden gebracht met actuele kwesties. In veel gevallen volgde op een eerste telefonisch contact een visite. De informatie die tijdens dergelijke visites werd ontvangen, kon binnen de fractie worden gebruikt bij het innemen van partijstandpunten. De resultaten van de fractiebesprekingen werden teruggekoppeld richting de burgers die informatie hadden verstrekt.

Tijdens de visites gaf je bewoners, voor wie het benaderen van de gemeente geen alledaagse gewoonte was, tevens uitleg over de wegen die zij zouden kunnen bewandelen om hun zienswijzen onder de aandacht van raad of college te brengen. De bewoners deden daarbij verslag van hun ervaringen met ambtelijke organisatie en bestuurders. In sommige gevallen vormden deze berichten van burgers reden voor de fractie om nader onderzoek in te stellen en eventueel vragen te stellen aan het college.

Bij dit alles raakte ik onder de indruk van het feit dat burgers tijdens deze visites, vrijwel zonder uitzondering en ongeacht namens welke politieke partij contact met hen werd

opgenomen, lieten merken dat zij zeer verheugd waren dat er van politieke zijde betrokkenheid werd getoond, dat de politiek liet blijken hun problemen serieus te nemen.

Opvallend was de vertrouwensrelatie die via deze directe contacten snel ontstond. In de loop der jaren breidden de verschillende fracties hun maatschappelijk netwerk op deze wijze steeds verder uit. De verbinding tussen politiek en de burgers werd gelegd door een actief naar buiten tredende politiek. De politiek zocht de burger thuis op in plaats van te redeneren dat de burgers, mochten ze het nodig vinden, de politiek wel weten te vinden.

Na afloop van gemeenteraadsverkiezingen werd soms vernomen, dat tevredenheid over de persoonlijke belangstelling die de politiek had getoond, een rol had gespeeld bij de beslissing om naar de stembus te gaan.

Mijn idee was dat de raad aandacht zou dienen te besteden aan zijn democratische werkwijze. Het inbouwen in het raadswerk van meer contact met de burgers, zou de democratische kwaliteit van de formele besluitvorming kunnen verbeteren en tegelijk, als gevolg van de intensievere communicatie tussen burger en politiek, motiverend kunnen werken om naar de stembus te gaan.

Toen naar aanleiding van de historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 politieke onrust ontstond over de kloof tussen burger en politiek, leek voor de politiek een momentum te zijn ontstaan om maatregelen te kunnen treffen ter verbetering van de werking van het democratisch stelsel.

Vanaf 1990 prijkte het onderwerp bestuurlijke vernieuwing op de gemeentelijke beleidsagenda. Politieke partijen namen het onderwerp op in hun verkiezingsprogramma's en het werd overgenomen in college-akkoorden. Aan de colleges werd het overgelaten om voorstellen te ontwikkelen die vorm en inhoud zouden moeten geven aan bestuurlijke vernieuwing.

Het eerste Paarse (VVD/PvdA/D66) kabinet nam democratische vernieuwing op als één van de kernthema's in het Regeerakkoord 1994/1998. Het tweede Paarse kabinet (1998 -2002) besloot het gemeentebestel te dualiseren. Het wegnemen van de in de loop der jaren ontstane onduidelijkheid omtrent de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen raad en college, zou een bijdrage moeten leveren aan het revitaliseren van de lokale democratie.

Van de zijde van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd gesteld dat de raad zich meer op de burger zou gaan richten. "Het volksvertegenwoordigen komt voor hen weer op de eerste plaats, en niet het doorwerken van stapels papier op het stadhuis. Omdat raadsleden naar de burgers toe gaan, weten ze beter wat er leeft in de gemeente", aldus luidde de tekst van een door het ministerie en de VNG verspreide publieksbrochure over de vernieuwing van de lokale democratie<sup>1</sup>. Aangegeven werd dat de raad zelf aan de slag diende te gaan met het veranderen van zijn manier van werken.

Tijdens mijn functioneren als raadslid-plaatsvervanger in 2004 en uit de interviews met raadsleden bleek dat de meeste tijd van raadsleden nog altijd besteed wordt aan het bestuderen en bespreken van door het college aangeboden stukken. Agenda's van raadsleden staan nog altijd boordevol met raads- en commissievergaderingen, bezoeken aan organisaties die deel uitmaken van het beleidsnetwerk van de gemeente en bijeenkomsten van de eigen politieke partij.

---

<sup>1</sup> "Beter bestuur in de vernieuwde lokale democratie" (2002). Voorlichtingsbrochure ministerie van BZK en VNG

Raadsleden die het raadslidmaatschap combineren met een reguliere baan hebben zeer weinig resterende ruimte in hun agenda om losse afspraken met burgers te kunnen maken. Veel verschil met de situatie aan het begin van de jaren '90 viel wat dit betreft niet te bespeuren.

Een voorstel van de Haagse VVD-fractie om jaarlijks een zomervergadering in de open lucht te houden, als op de Agora – het centrale marktplein - in het klassieke Griekenland<sup>2</sup>, laat zien dat het gevoel van een kloof tussen burger en politiek nog altijd aanwezig is en dat (een deel van) de politiek nog altijd op zoek is naar mogelijkheden om deze kloof te overbruggen.



© Tom Janssen

### 1.2. Inleiding tot de probleemstelling

De Vlaamse socioloog Luc Huyse<sup>3</sup> stelt dat het zijn van politicus tegenwoordig een hondenbaan is. Van politici wordt verwacht dat zij naar de burger luisteren, maar “de burger” bestaat niet meer. Onberekenbare kiezers vormen volgens Huyse de oorzaak van de crisis in de Westerse democratieën.

Werd vroeger in ons land het gedrag van burgers geregeld door de zuil of de politieke familie waartoe ze behoorden, tegenwoordig voelen zij zich steeds minder verbonden met politieke partijen. De samenleving is een verzameling individuen geworden die zich op voorhand steeds moeilijker in groepen laten indelen.

Ad hoc ontstaan er groepen die bepaalde gevoeligheden van burgers weten te bundelen. De individuen die deel uitmaken van deze groepen kunnen de meest uiteenlopende politieke voorkeuren hebben.

<sup>2</sup> De Telegraaf (22 april 2005)

<sup>3</sup> NRC (14 februari 2004), Zaterdags bijvoegsel, p. 37

Er zijn volgens Huyse maar weinig politici die weten hoe ze met zo'n divers samengestelde groep om moeten gaan. De maatschappelijke veranderingen zijn er de oorzaak van dat politici niet eenvoudig meer namens of voor een homogene groep kunnen reageren op situaties. De diversiteit aan levensloopmogelijkheden is enorm toegenomen. Steeds opnieuw worden situaties gecreëerd, waarmee in wetgeving en beleid nog geen rekening was gehouden. De politici kunnen de burgers nooit voldoende "op maat" bedienen.

Democratie is afgeleid van de Griekse woorden demos (volk) en kratos (macht). In een representatief democratisch stelsel zijn het de door het volk gekozen vertegenwoordigers die gezamenlijk de hoogste macht uitoefenen. Zij worden geacht te weten wat er in de samenleving speelt en dit te betrekken bij de beleidskaders die door de politiek worden vastgesteld. Bovendien worden de volksvertegenwoordigers geacht het bestuur te controleren op het punt van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering<sup>4</sup>.

Het functioneren van dit democratisch stelsel staat sedert het begin van de jaren '90 onder toenemende druk. De meeste gevestigde politieke partijen hebben te maken met teruglopende ledenaantallen, wegwijnende afdelingen en een moeizame recrutering van raadsleden<sup>5</sup>. De democratische legitimatie neemt verder af door lage verkiezingsopkomsten. Het is dan ook aan de politieke partijen om hun bestaansrecht opnieuw aan te tonen en tegelijkertijd serieus na te denken over methoden om de burger meer invloed te geven op de totstandkoming van gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan.

Vanuit gemeenteraden komen tegelijkertijd signalen, dat sprake is van een hoge werkdruk. Eigen ervaring leert dat intern overleg binnen de raadsfracties, tussen fracties en partijbesturen, deelname aan partijactiviteiten (o.a. bijwonen van de ALV en opstellen van het verkiezingsprogramma), bestudering van de vele stukken die door het college om advies worden aangeboden, de vele vergaderingen van raad en raadscommissies in combinatie met de reguliere baan die de meeste raadsleden nog hebben, de reden is dat er voor de raadsleden weinig tijd resteert voor het onderhouden van contacten met de burger.

Het beeld dreigt hierdoor te ontstaan dat politiek nog slechts een activiteit is van een elite, die op grote afstand van de burgers is komen te staan en vooral met zichzelf bezig is. Uittalingen in de media versterken dit beeld soms. Zo verklaarde een raadslid uit de gemeente Amersfoort in het plaatselijke huis-aan-huisblad: "Het is veel veiliger voor raadsleden om lekker in het gemeentehuis te blijven zitten. Mensen vragen dan geen toezeggingen van je. Je kunt fijn met andere politici en ambtenaren spreken en gezamenlijk beleid maken. Dat is veel simpeler. En vooral niet vertellen waar je mee bezig bent"<sup>6</sup>.

### 1.3. Modernisering van het gemeentebestuur

Voor modernisering van het gemeentebestuur bestaat al decennia lang veel aandacht. Geconstateerd kan worden dat de aandacht sedert de jaren '80 bij de overheid sterk is uitgegaan naar verbetering van de bedrijfsvoering. Onder de benaming New Public Management (NPM) kwam een stroming tot ontwikkeling die zich de particuliere sector ten voorbeeld stelde<sup>7</sup>. In de publieke sector werd meer de nadruk gelegd op het werken met vooraf vastgestelde heldere doelen. Gemeentelijke organisaties werden gereorganiseerd, waarbij functionele eenheden in het leven werden geroepen die zich ieder met hun eigen producten bezighielden.

---

<sup>4</sup> "Beter bestuur in de vernieuwde lokale democratie" (2002). Voorlichtingsbrochure ministerie van BZK en VNG

<sup>5</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 16

<sup>6</sup> *De Stad Amersfoort* (4 februari 2004), p. 5

<sup>7</sup> Christopher Hood, A public management for all seasons?, *Public Administration* Vol. 69 Spring 1991 (pp. 3-19), Royal Institute of Public Administration

Grote bekendheid in Nederland kreeg het “Tilburgs model”. De gemeente werd volgens dit organisatiemodel beschouwd als een filiaalorganisatie<sup>8</sup>. De politiek gaf aan dat bestuur en ambtelijke organisatie bedrijfsmatiger zouden moeten gaan werken. De bedrijfsvoering moest onder controle gehouden worden door de introductie van planning & control. Gekozen werd voor een rationele aanpak bij het moderniseren van de gemeentelijke organisatie.

Modernisering van de gemeentelijke organisatie vloeide ook voort uit hogere eisen die de omgeving ging stellen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Het boek “In search of excellence” van Peters en Waterman<sup>9</sup>, dat voor veel Westerse ondernemingen de aanleiding vormde om, in navolging van succesvolle ondernemingen uit landen in het Verre Oosten (Japan, Taiwan, Zuid-Korea) de klant meer centraal te stellen, werd ook door overheidsmanagers gelezen. De overheid sloot met programma’s ter verbetering van de dienstverlening aan op de ontwikkelingen in het particuliere bedrijfsleven.

Begin jaren '90 werden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en de VNG diverse initiatieven ontwikkeld gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. De initiatieven vielen samen onder de noemer ‘Servicecentra van de Overheid (SCO)’<sup>10</sup>, naar het voorbeeld van de Engelse ‘civic service centres’. De burger moest als klant worden gezien en de klant was koning.

Door staatssecretaris Kohnstamm werd in 1995 het beleidsprogramma Overheidsloket 2000 (OL2000) gestart. Onder het motto “Denken en werken vanuit de burger”<sup>11</sup> wordt getracht te komen tot een “kanteling” van de gemeentelijke organisatie. Door het inrichten van nieuwe loketten, waar de burger op een integrale wijze geholpen kan worden, werd getracht de kwaliteit van de overheidsdienstverlening te verbeteren. Clustering van het dienstverlenend aanbod impliceerde dat getracht werd het probleem van de verkokering, voortvloeiend uit de manier waarop de gemeentelijke organisaties in de jaren '80 waren gereorganiseerd, te ondervangen.

In zijn boek “The search for government efficiency” heeft Downs evenwel aangegeven dat het rechtstreeks overnemen door de overheid van in de particuliere sector ontwikkelde ideeën en werkwijzen om meerdere redenen niet eenvoudig is. Downs wijst er allereerst op dat binnen het particulier bedrijfsleven ook grote onderlinge verschillen bestaan. De bedrijfsvoering in het particulier bedrijfsleven is niet per definitie beter dan die bij de overheid.

Voorts dient volgens Downs rekening te worden gehouden met het feit dat een overheidsorganisatie een “politiek bedrijf” is. Een overheidsorganisatie die verbetering van de bedrijfsvoering nastreeft, kan niet simpelweg volstaan met het overnemen van moderne managementtechnieken en -instrumenten uit het particulier bedrijfsleven. Bij de toepassing van nieuwe werkmethoden en managementconcepten zou specifieke aandacht besteed te worden aan de rol van de politiek<sup>12</sup>.

Door De Vries en Van Dam<sup>13</sup> is aangegeven dat een belangrijke tekortkoming van NPM was dat het overheidsorganisaties als a-politiek voorstelde. Politiek werd als irrationeel en hinderlijk voor het bedrijfsmatig functioneren van de organisatie beschouwd. Politiek-bestuurlijk management zou volgens hen juist de relatie tussen overheidsorganisaties en politieke processen centraal dienen te stellen. Modernisering van het bestuur mag geen aanlegenschap zijn voor bestuur en ambtelijke organisatie alleen. Binnen een politiek-

<sup>8</sup> J. van Huijgevoort. *Binnenlands Bestuur* (20 mei 2005), p. 15

<sup>9</sup> Peters, Th.J. en R.H. Waterman (1982), *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*, New York: Harper & Row

<sup>10</sup> Ritzen, P.G.J. (1999), *Kwaliteitszorg bij de lagere overheid, Bestuurskunde*, jaargang 8, nr. 6, pp. 281-288

<sup>11</sup> Brochure “Denken en werken vanuit de burger” (2001), Programmabureau Overheidsloket 2000, Den Haag,

<sup>12</sup> Downs (1986), pp. 23-48

<sup>13</sup> Vries, J. de en M. van Dam (1998), p. 21

bestuurlijk systeem dient hierbij ook de wijze waarop de politiek functioneert te worden betrokken.

De mening van De Vries en Van Dam, betreffende het bijzondere van de politiek binnen overheidsorganisaties, wordt door anderen gedeeld. Zo stelt drs. J.W. van Berkum in een artikel, vermeld op de website van de Staatkundig Gereformeerde Partij<sup>14</sup>, dat de politiek niet dient te verworden tot “een producent die ervoor moet zorgen dat de burger als ongegeneerde consument/klant koning is”.

#### De gemeenteraad als democratische motor

Het lokale politiek-bestuurlijke systeem zou kunnen worden opgevat als een motorvoertuig met de gemeenteraad als de, door de wil van het volk aangedreven, motor. Uit dit voertuig nu begon na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 zwarte rook tevoorschijn te komen.

De hoeveelheid brandstof die de motor kreeg toegediend was in de jaren '80 sterk toegenomen. Door een toename van het aantal in medebewind aan gemeenten opgedragen taken ontstond voor de raad de noodzaak om over steeds meer onderwerpen te adviseren en te besluiten. Het door de raad delegeren van bevoegdheden aan het college kon dit probleem niet (volledig) ondervangen.

Om de grotere hoeveelheid brandstof volledig te kunnen verbranden dient de motor in staat te zijn voldoende lucht tot zich te nemen. Onder lucht wordt in dit verband verstaan de inbreng van de bevolking. Is er sprake van onvoldoende luchttoetreding dan ontstaat er een probleem, waardoor zwarte rook uit het voertuig tevoorschijn begint te komen. Indien dit probleem langere tijd voortduurt, zal de motor uiteindelijk defect raken. Wat dan resteert, is een voertuig dat nog slechts bergafwaarts verder kan gaan.

#### Introductie van nieuwe bestuurlijke werkwijzen

In de jaren '90 werden in veel collegeprogramma's bestuurlijke maatregelen aangekondigd om iets te doen aan het probleem van de zwarte rook<sup>15</sup>. In het Raadsledeninfo 98/99, een praktijkgids voor raadsleden, werd uitgebreid stilgestaan bij het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. Volgens deze gids zouden bestuurders het debat met de burger op moeten zoeken, zonder daarbij het gelijk te claimen. Gewezen wordt op het feit dat burgers hun grote ervaringsdeskundigheid, met aan den lijve ondervonden problemen, zouden kunnen inbrengen<sup>16</sup>.

Door het toepassen van nieuwe concepten “interactieve beleidsontwikkeling” en “wijkgericht werken” trachtten gemeentebesturen, ter uitvoering van de collegeprogramma's, vorm en inhoud te geven aan bestuurlijke vernieuwing. Het lokaal bestuur gaf aan dat het burgers meer gelegenheid wilde bieden om invloed uit te oefenen, zowel in het kader van de formele besluitvorming door de raad, als in het kader van de beleidsuitvoering.

#### Interactieve beleidsontwikkeling

De commissie-Wallage deed de aanbeveling om burgers eerder bij de totstandkoming van beleid te betrekken. Door beleidsontwikkeling onder interactief democratisch leiderschap zou de kwaliteit van – en het draagvlak voor – beleid kunnen worden bevorderd. De politiek zou volgens de commissie een extra inspanning dienen te leveren om ook met mensen te communiceren die niet uit zichzelf de communicatie met de overheid zoeken. De commissie noemde dit een “democratische uitdaging”<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Berkum, J.W. van, Leiderschap met visie. [www.sgp.nl](http://www.sgp.nl)

<sup>15</sup> Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 1

<sup>16</sup> Raadsledeninfo 98/99, p. 18

<sup>17</sup> Rapport commissie-Wallage, hoofdstuk 6.2

Interactieve beleidsontwikkeling is een methode die niet uitsluitend door de overheid wordt toegepast. De methode is bedoeld om betrokkenen in een vroeg stadium te laten meepraten over nieuw beleid. De methode maakt het mogelijk de regierol in beleidsnetwerken te vergroten en beter inzicht te krijgen in bestaande behoeften. Relevant is verder dat door deze methode toe te passen het eigen functioneren sterker wordt gelegitimeerd<sup>18</sup>.

Voor de overheid houdt toepassing van de methode in, dat burgers in een veel eerder stadium bij de beleidsontwikkeling worden betrokken dan bij de traditionele, geïnstitutionaliseerde inspraak<sup>19</sup>. Deze inspraak had in de tweede helft van de jaren '70 zijn neerslag gevonden in wet- en regelgeving en vormde het eindresultaat van de eis van politieke democratisering uit de jaren '60. De inspraakregelingen kregen volgens Korsten echter de vorm van regelingen van "meepraten", niet van "zeggenschap" of "medezeggenschap"<sup>20</sup>.

Het kabinet gaf aan, het vraagstuk van de interactieve beleidsontwikkeling mede in het licht te willen plaatsen van analyses die opgenomen waren in het advies van de commissie-Docters van Leeuwen en eerder in de kabinetsnota "Contract met de toekomst". De relatie tussen burger en overheid kreeg volgens deze analyses een horizontaler karakter. Het kabinet onderkende dat modern staatsburgerschap meer in zou moeten houden dan het periodiek kiezen van volksvertegenwoordigers.

#### Wijkgericht werken

Wijkgericht werken is een totaalconcept voor de gezamenlijke aanpak van de integrale ontwikkeling van de wijken binnen een gemeente. Een van de doelstellingen van het wijkgericht werken is het verkleinen van de afstand tussen burger en bestuur door verbeterde communicatie en onderlinge samenwerking. Er is sprake van een toename van de zeggenschap van burgers met betrekking tot aangelegenheden op wijkniveau. Belangrijke instrumenten zijn de wijkwethouder, de wijkmanager, het wijkpanel, het wijkbeheerteam, het wijkbudget, de wijkvisie en het wijkprogramma. De beleidsmatige uitgangspunten worden veelal in een formeel raadsbesluit vastgelegd<sup>21</sup>. Het bestuur nodigt in het kader van het wijkgericht werken de burger uit om betrokkenheid te tonen en een actieve rol te spelen bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid betreffende de dagelijkse leefomgeving.

#### Dualisering en politieke cultuurverandering

Een andere belangrijke ontwikkeling die voortvloeide uit de onrust over de groeiende kloof tussen burger en politiek was de beslissing van het tweede Paarse kabinet (1998-2002) om het lokale bestuursmodel te dualiseren. Het kabinet gaf op 30 september 1998 de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, onder voorzitterschap van prof. mr. D.J. Elzinga (commissie-Elzinga), opdracht om voorstellen te ontwikkelen voor de wijze van dualisering. Het advies van de commissie moest uiterlijk 1 januari 2000 worden uitgebracht.

De commissie-Elzinga heeft de kabinetskeuze voor dualisering van het gemeentebestel als een gegeven beschouwd, maar maakte in haar eindrapport duidelijk, dat dualisering onvoldoende is om de problemen op te lossen waarmee het representatief democratisch stelsel zich geconfronteerd weet. Volgens de commissie is politieke cultuurverandering minstens zo belangrijk<sup>22</sup>. Ook door Tops en Zouridis is hier op gewezen. Zij stellen dat het bestuur en de ambtelijke organisaties grondig zijn gemoderniseerd en dat het nu de beurt is aan de politiek om te veranderen<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Buis, M., [www.ggd.nl/kennisnet](http://www.ggd.nl/kennisnet)

<sup>19</sup> Edelenbos, J. en R.A.H. Monnikhof. Lokale interactieve beleidsvorming. [www.lemma.nl](http://www.lemma.nl)

<sup>20</sup> Korsten (1981), p. 90

<sup>21</sup> Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie, hoofdstuk 4

<sup>22</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 344

<sup>23</sup> Tops en Zouridis (2002), achterzijde boekomslog



De commissie signaleert dat oude maatschappelijke verbanden verloren zijn gegaan en dat de individualisering zich doorzet. Voor veel burgers die voor hun belangen opkomen, maakt het in beginsel niet uit of zij tegenover medeburgers of tegenover de overheid staan. Het hogere opleidingsniveau van veel burgers zorgt ervoor dat niet langer wordt opgekeken naar de politiek. Acceptatie van (de gevolgen van) besluiten van de overheid is minder vanzelfsprekend geworden. Het argument dat de besluiten langs democratische weg tot stand zijn gekomen is ontoereikend om tot acceptatie van deze besluiten te komen.

Uit onderzoek is gebleken dat bij veel burgers het vertrouwen in lokale politici is verdwenen<sup>24</sup>. Het creëren van draagvlak voor politieke besluiten en het herstel van vertrouwen in de lokale politiek vergen van de politiek een nieuwe aanpak. Voor de raad is het moment aangebroken om zijn eigen functioneren grondig te analyseren en aan te passen aan maatschappelijke ontwikkelingen, wil hij uiteindelijk niet een nog zwakker gelegitimeerde positie in gaan nemen.

De commissie-Elzinga pleitte in verband hiermee voor het organiseren van een vernieuwingstraject. Er zou een structuur vormgegeven dienen te worden “waarin maatschappelijk debat kan plaatsvinden tussen bestuurders, raadsleden, burgers, maatschappelijke organisaties en politieke partijen en waarin vernieuwende werkwijzen en methoden worden ontwikkeld en praktisch toegankelijk gemaakt”<sup>25</sup>.

De commissie vraagt aandacht voor de positionering van raadsleden juist bij initiatieven in de sfeer van wijkaanpak en bij interactieve beleidsprocessen. Hier bestaan mogelijkheden om de externe gerichtheid van raadsleden individueel te versterken<sup>26</sup>.

### Politiek en theatervernieuwing

Wat het uiteindelijke resultaat was van de eis van politieke democratisering uit de jaren '60, is eerder bij het onderdeel interactieve beleidsontwikkeling aangegeven. Als het gaat om besturen op basis van betrokkenheid, dringt zich een vergelijking op tussen de gebeurtenissen die zich vanaf het begin van de jaren '90 binnen het politiek–bestuurlijke stelsel voordoen en de gebeurtenissen die zich eerder, vanaf het eind van de jaren '60, binnen het Nederlandse toneelbestel hebben voorgedaan.

Actievoerders binnen de theaterwereld richtten zich met tomaten op de wijze waarop toneelstukken werden uitgevoerd. De Aktie Tomaat, werd het symbool van de theatervernieuwing van de jaren '70. Repertoirekeuze en speelwijze hielden volgens de actievoerders geen gelijke tred met de maatschappelijke ontwikkelingen. *Er werd slechts een zeer klein gedeelte van de bevolking bereikt en de structuur van het toneelbestel maakte het de spelers onmogelijk hun verantwoordelijkheid als acteur te nemen en al spelend persoonlijk de wereld te onderzoeken*<sup>27</sup>. Politiek-maatschappelijke betrokkenheid, engagement, werd node gemist.

De artistiek leider van de Nederlandse Comedie (NC), Han Bentz van den Berg stelde tijdens een discussiebijeenkomst op 1 november 1969, dat het artistieke beleid van de NC wordt bepaald door de criteria: ‘Wat spelen we?; waarom spelen we het?; hoe spelen we het?..’ Harry Mulisch wees hem er vervolgens op dat hierbij één belangrijke vraag over het hoofd werd gezien: “Voor wie speelt de NC?”<sup>28</sup>. Het ging volgens de vernieuwers bij toneel juist om de ontmoeting tussen spelers en toeschouwers, de communicatieve handeling. Het in 1970 opgerichte Werkteater werd door Hans van Maanen genoemd als de doorbraak in het acteren waarop toneel en samenleving al jaren zaten te wachten<sup>29</sup>. Er was bij deze

<sup>24</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 95

<sup>25</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 352

<sup>26</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 348

<sup>27</sup> Arian e.a. (1994), p.131

<sup>28</sup> Hunningher (1983), p. 14

<sup>29</sup> Van Maanen (1996), p. 148



toneelgroep sprake van een speelstijl gebaseerd op een sterk, zeer persoonlijk opgevat engagement. Het Werkteater was illustratief voor de wijze waarop het nieuwe theater zich in de jaren '70 een plaats in de samenleving verwierf: het bemoeide zich overal mee, was er altijd bij en beschikte over een veelheid aan modellen, wat de lengte, soort en inzetbaarheid van voorstellingen betrof<sup>30</sup>.

Voor de lokale politiek gaat veel op wat ook op ging voor het bekritiseerde toneel. Ook zij weet nog maar een zeer klein gedeelte van de bevolking te bereiken. De structuur van het bestuurlijke stelsel maakt het politici erg moeilijk om hun verantwoordelijkheid te nemen en "al spelend de wereld te verkennen".

Ook politici zouden dienen te getuigen van hun betrokkenheid bij degenen *voor wie* ze spelen, willen zij niet volledig los komen te staan van hun maatschappelijke omgeving. De ontmoeting tussen burgers en politici, de communicatieve handeling, is vergelijkbaar met die tussen toeschouwers en toneelspelers.

De gelijkenis met de vernieuwing van het theater in de jaren '70 wordt nog versterkt doordat de Socialistische Partij (SP) het symbool van de tomaat ook in de politiek is gaan hanteren. Op de website van de SP<sup>31</sup> valt te lezen dat deze partij de tomaat in 1993 als symbool heeft gekozen om deze te kunnen richten op het politiek toneel. De partij kiest voor een werkwijze waarbij actievoeren niet wordt geschuwd. De partij tracht met deze werkwijze de afstand tussen burger en politiek te verkleinen.

De grote populariteit van de persoon Pim Fortuyn in het verkiezingsjaar 2002 toonde aan dat in brede lagen van de bevolking reikhalzend wordt uitgezien naar politici die ervoor zorgen dat de burger weer mee mag spelen.

Witteveen gebruikte het toneel op de volgende wijze als metafoor, om de onoverzichtelijke situatie waarin de democratie zich bevindt te verhelderen:

*"De situatie is te vergelijken met een toneelstuk waarin een van de hoofdrolspelers (de burger) zijn rol kwijt is en in de zaal gaat zitten, terwijl de andere spelers gewoon met de voorstelling doorgaan (politici en bestuurders). Toneelcritici kijken onrustig om zich heen en maken aantekeningen (de pers). Ondertussen zijn toneelmeesters de decorstukken aan het afbreken en worden er ook zomaar nieuwe rekvisieten het toneel opgereden, waarvan de aanwezigheid niet meteen te plaatsen is. De regisseur (overheid) komt tussen de coulissen vandaan en vraagt (aan de spelers? aan de toneelmeesters? aan de zaal?) welk stuk er eigenlijk vandaag op het programma staat. Op dat moment heeft een groot deel van het publiek de zaal al verlaten"<sup>32</sup>.*

#### 1.4 Probleemstelling

In deze paragraaf wordt de probleemstelling uiteengezet. De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een logisch daaruit afgeleide vraagstelling<sup>33</sup>. Hieronder volgt eerst de doelstelling van dit onderzoek.

##### 1.4.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om te analyseren of de gemeenteraad er in de praktijk in slaagt, zelf een bijdrage te leveren aan het verstevigen van de band tussen burger en politiek.

---

<sup>30</sup> Van Maanen (1996), p. 149

<sup>31</sup> [www.sp.nl](http://www.sp.nl)

<sup>32</sup> Witteveen, p.17

<sup>33</sup> Verschuren (1994), p.36

Een dergelijk onderzoek is maatschappelijk relevant omdat de band tussen burger en politiek van essentieel belang is voor het functioneren van onze democratie.

Het onderzoek is bestuurlijk relevant omdat er onrust bestaat in verband met de steeds lagere opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. De democratische legitimatie van het handelen van de raad neemt hiermee af. De positie van de lokale volksvertegenwoordiging verzwakt en er is veel kritiek op het functioneren van de politiek. Er dient om die reden gezocht te worden naar praktische mogelijkheden om burger en politiek meer op elkaar te betrekken.

Geconstateerd werd reeds, dat in veel gemeenten bestuurlijke maatregelen zijn getroffen om de relatie tussen burger en bestuur te verbeteren. Door het hanteren van nieuwe concepten als “wijkgericht werken” en “interactieve beleidsvorming” geven gemeenten signalen af, dat zij de burger meer invloed willen geven. De vraag daarbij is hoe, met behoud van het politieke spel, de interactie tussen burgers en politiek kan worden verbeterd.

Dualisering van het gemeentebestel zou volgens de commissie-Elzinga moeten gaan fungeren als hefboom voor veranderingen in de politieke cultuur<sup>34</sup>. In de praktijk zal het van de houding van de politieke partijen afhangen of de burger daadwerkelijk meer invloed krijgt.

In het onderzoek zal de aandacht gevestigd worden op de communicatieve kant van het handelen van de raad, in verband met het belang hiervan voor het verbeteren van de onderlinge verstandhouding tussen burger en politiek.

#### 1.4.2 Vraagstelling

De historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 zorgde ervoor dat in bestuurlijk Nederland het gevoel ontstond dat er sprake was van een groeiende kloof tussen burger en politiek.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

*Hebben de maatregelen die de politiek sedert 1990 heeft getroffen om te komen tot vernieuwing van het gemeentebestuur in de praktijk geleid tot een hechtere band tussen burger en politiek?*

Hierbij worden de volgende deelvragen gesteld:

*Is er sprake van actieve betrokkenheid van de raad bij processen van interactieve beleidsvorming?*

*Indien gekozen wordt voor wijkgericht werken wat is daarbij dan de praktische rol van de raad?*

*Hebben vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur getroffen maatregelen geleid tot een andere formele werkwijze van de raad? Wat waren daarvan de praktische gevolgen voor de relatie tussen burger en politiek?*

*Heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur geleid tot een andere formele werkwijze van de raad? Heeft deze nieuwe werkwijze praktische gevolgen gehad voor de relatie tussen burger en politiek?*

*Is er door de raad, gelet op de bijzondere betekenis van de relatie tussen burger en politiek, aandacht besteed aan de communicatieve kant van zijn handelen?*

---

<sup>34</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 449

### 1.5 Methodologische verantwoording

Tijdens mijn eerdere rechtenstudie werd ik, tijdens het volgen van het onderdeel rechtssociologie, gegrepen door de ideeën van Habermas. Zijn gedachtegoed betreffende de betekenis in de moderne tijd van communicatief handelen, wil ik graag als theoretisch uitgangspunt kiezen voor een analyse van het handelen van de gemeenteraad.

Verschuren<sup>35</sup> geeft aan dat, afhankelijk van het doel van onderzoek, drie onderzoekstypen kunnen worden onderscheiden. Hij onderscheidt achtereenvolgens: handelingsonderzoek (gericht op het verbeteren van menselijk handelen), theoretisch onderzoek (gericht op uitbreiding van het menselijk kennen) en leeronderzoek (gericht op het verwerven van vaardigheid in het doen van onderzoek).

Dit onderzoek is primair gericht op het verbeteren van menselijk handelen, namelijk van degenen die samen de gemeenteraad vormen. Secundair gaat het om het uitbreiden van het menselijk kennen en het leren onderzoeken.

Een keuze derhalve voor het onderzoekstype dat door Verschuren wordt aangeduid als handelingsonderzoek of praktijkonderzoek.

De analyse vindt plaats op basis van literatuurstudie en empirisch onderzoek in vier gemeenten.

Persoonlijke bekendheid met de bestuurlijke en politieke ontwikkelingen in de gemeenten Nieuwegein en IJsselstein vanaf 1990 is bepalend geweest voor de keuze van deze twee gemeenten.

De keuze voor de gemeente Utrecht werd ingegeven door de wetenschap dat de Utrechtse gemeenteraad, in een poging om de kloof tussen burger en politiek te overbruggen, raadscommissies voor de wijken had ingesteld.

De gemeente Almere werd gekozen omdat de Almeerse gemeenteraad gekozen heeft voor een ingrijpende verandering van zijn werkwijze, teneinde aan te kunnen sluiten bij de doelstellingen van de dualisering van het gemeentebestel<sup>36</sup>.

In de verschillende gemeenten werd door middel van bestudering van beleidsdocumenten en interviews met ambtelijk medewerkers, bestuurders en raadsleden, alsmede observaties tijdens commissie- en raadsvergaderingen, getracht een beeld te krijgen van de praktische betekenis van de nieuwe werkwijzen, geïntroduceerd in het kader van bestuurlijke vernieuwing, voor de relatie tussen burger en politiek. Het onderzoek zal een kwalitatief karakter dragen.

In verband met het voorgaande werden in de gemeenten Nieuwegein en IJsselstein commissievergaderingen bijgewoond waarin belangrijke concept-visies geagendeerd stonden, waarvan door het college gemeld werd dat zij op interactieve wijze tot stand waren gekomen. In de gemeente Almere werd een Politieke Markt bijgewoond en in Utrecht werd aan de hand van schriftelijke en digitale documenten het wijkgericht werken van de raad geanalyseerd.

Gekozen werd voor de houden van een interview met een van de fractievoorzitters in elk van de vier onderzochte gemeenten. Van fractievoorzitters mag verwacht worden dat zij een goed beeld hebben van de algemeen bestuurlijke ontwikkelingen in een gemeente. Indien gemeenteraden hebben gekozen voor bestuurlijke vernieuwing, mag worden aangenomen

---

<sup>35</sup> Verschuren (1994), p. 41

<sup>36</sup> "Raad Almere zweert oude gewoonten af". *Binnenlands Bestuur*, 9 januari 2004, p. 13

dat de fractievoorzitters hiervan op de hoogte zijn. Via het eigen netwerk kon op relatief eenvoudige wijze medewerking worden verkregen van de fractievoorzitters van GroenLinks in de verschillende gemeenten. Door aan de griffiers (Almere en Nieuwegein) of het hoofd communicatie (Utrecht) soortgelijke vragen te stellen en door dossieronderzoek in de gemeente IJsselstein naar de ontwikkeling van bestuurlijke vernieuwing, werd getracht tegen te gaan dat het beeld van de situatie in de gemeenten een partijpolitieke invulling kreeg.

Door in de gemeente Nieuwegein in 2004 gedurende zes maanden als raadslid-plaatsvervanger op te treden en de tijdens deze periode opgedane ervaringen te vergelijken met eerdere, eind jaren '80, opgedane ervaringen kon worden beoordeeld of in het denken en doen van de raadsfracties sprake was van wezenlijke veranderingen.

#### 1.6 Opbouw scriptie

Aan het onderwerp "bestuurlijke vernieuwing" is sinds het begin van de jaren '90 in politiek Nederland veel aandacht besteed. Dit in verband met het gevoel dat er sprake zou zijn van een groeiende kloof tussen burger en bestuur. Door Willem Breedveld werd geattendeerd op het feit dat Bram Peper, als Minister van Binnenlandse Zaken en insteller van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, in 1998 in een interview opmerkte dat er niet zozeer sprake was van een groeiende kloof tussen burger en bestuur, als wel tussen burger en politiek<sup>37</sup>. Volgens Breedveld is deze groeiende afstand tussen burger en politiek *het* probleem waar de democratie mee te maken heeft.

In dit onderzoek richt de aandacht zich op veranderingen die na 1990 zijn opgetreden in het handelen van de raad als gevolg van de introductie van nieuwe bestuurlijke werkwijzen, alsmede op de betekenis van deze veranderingen voor het onderling contact tussen burger en politiek.

In hoofdstuk 3 zal worden geanalyseerd of in de vier onderzoeksgemeenten in het kader van de modernisering van het bestuur sprake is geweest van een zodanige verandering van het functioneren van de raad, dat gesteld kan worden dat de raad hiermee een bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van de relatie tussen burger en politiek.

---

<sup>37</sup> Breedveld (2000), p. 61

## 2 Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In de discussie die begin jaren '90 in bestuurlijk Nederland ontstond over de groeiende kloof tussen burger en politiek stelde Van den Berg, dat raad en bevolking verschillende talen spraken en verschillende prioriteiten stelden, waardoor zij van elkaar verwijderd bleven<sup>38</sup>. Vanwege het risico van ondergraving van de legitimiteit van ons democratisch bestel zijn velen, waaronder inmiddels ook de grotere politieke partijen<sup>39</sup>, er van overtuigd geraakt dat maatregelen getroffen dienen te worden om de afstand tussen burger en politiek te overbruggen.

Overbruggen betekent dat er nieuwe verbindingen worden gelegd. Het intensievere contact dat hierdoor mogelijk wordt kan ervoor zorgen dat de werelden aan weerszijden van de kloof, de wereld van de politiek aan de ene kant en de dagelijkse leefwereld van de burger aan de andere kant, meer op elkaar betrokken raken. Het is aan de politiek om de nieuwe verbindingen tot stand te brengen en er vervolgens ook zelf gebruik van te maken.

### 2.2 De ontwikkeling van een post-moderne samenleving

Volgens Jerald Hage en Charles Powers mondden de jaren '70 en '80 uit in een nieuw en wezenlijk anders historisch tijdperk dat zij voorzien van het label "post-industrial society". Zij zijn ervan overtuigd dat de maatschappij die begin jaren '90 is ontstaan kwalitatief verschillend is van die van daarvoor. Sociale instituties die een basale rol spelen in de samenleving zijn volgens hen fundamenteel van karakter veranderd.

Instituties zijn voor hen systemen van onderling verbonden rollen, waaraan alle mensen deelnemen en die gerelateerd zijn aan de basisbehoeften van de mens. Als voorbeelden van instituties die sterk aan verandering onderhevig waren noemen zij het familieverband, de verhoudingen op het werk, de opvoeding en de religie. Volgens Hage en Powers is een maatschappij gegroeid waarin het sociale weefsel op het individuele niveau een fundamentele verandering heeft ondergaan. Rollen en relaties worden in deze maatschappij anders ingevuld<sup>40</sup>.

Harry Kunneman heeft in zijn boek "Van theemutscultuur naar walkman-ego" de maatschappelijke veranderingen geschetst die zich in de Nederlandse samenleving hebben voorgedaan sinds de jaren '60. Hij hanteert het begrip post-moderne individualiteit om aan de hand daarvan de complexe werkelijkheid waarin wij tegenwoordig leven te verhelderen. Het is in zijn ogen een van de verworvenheden van de post-moderne cultuur "dat grote verhalen, positieve boodschappen en simplificerende toekomstperspectieven met scepsis of wantrouwen tegemoet getreden worden"<sup>41</sup>. Ook de politiek, met deze ontwikkeling geconfronteerd, zal hiermee rekening dienen te houden.

### 2.3 Habermas' theorie van het communicatieve handelen

De Duitse cultuurfilosoof Jürgen Habermas leverde kritiek op het rationaliteitsbegrip in de Westerse cultuur. De samenleving beschouwd vanuit het perspectief van het systeem zou volgens Habermas de samenleving bezien vanuit het perspectief van de leefwereld gekoloniseerd hebben. Voor het feit dat de burger in zijn rol van staatsburger binnen het als een onderneming aangemerkte overheidsbedrijf de effectiviteit van zijn politieke deelname kwijtraakte, werd deze gecompenseerd in zijn rol van klant van de overheid.

---

<sup>38</sup> Van den Berg (1997), p. 19

<sup>39</sup> Beginselmanifest PvdA 2005 en Liberaal Manifest VVD 2005

<sup>40</sup> Hage en Powers (1992), p. 21

<sup>41</sup> Kunneman (1996), p. 7

Habermas stelt hierover het volgende:

“Auch für die Neutralisierung der verallgemeinerten Staatsbürgerrolle zahlt der Sozialstaat in der Münze der Gebrauchswerte, die die Staatsbürger als Klienten wohlfahrtsstaatlicher Bürokratien erhalten. Klienten, das sind die Abnehmer, die in den Genuß des Sozialstaates kommen; und die Klientenrolle ist das Pendant, das eine zur Abstraktion verflüchtigte, ihrer Effektivität beraubte politische Teilnahme akzeptabel macht<sup>42</sup>.”

Sociale integratie en socialisatie (symbolische reproductie) in de samenleving opgevat als leefwereld zijn afhankelijk van communicatieve handelingen. Indien de vaststelling van wat “waar” en “juist” is afhankelijk is van macht binnen de economie of binnen de overheidsbureaucratie, loopt volgens Habermas de symbolische reproductie gevaar. Habermas ziet als het gaat om sociale integratie een belangrijke rol weggelegd voor de politieke en culturele openbaarheid, waar publieke discussies plaatsvinden<sup>43</sup>.

Uitgaande van de gedachte dat het arrangement Verzorgingsstaat op een dood spoor was beland heeft Habermas, in een speurtocht naar aansluitingsmechanismen tussen de verschillende werelden binnen de samenleving, vanuit een communicatietheoretisch perspectief zijn sociologische handelingstheorie van het communicatieve handelen ontwikkeld<sup>44</sup>.

Communicatie speelt in de maatschappijkritiek van Habermas een centrale rol. Door Habermas<sup>45</sup> is begin jaren '80 opgemerkt dat stabiliteit en eenduidigheid in de alledaagse praktijk van communicatie eerder uitzondering, dan regel zijn geworden. Realistischer is volgens hem het beeld dat communicatie diffuus en breekbaar is. Partijen moeten telkens opnieuw op zoek naar datgene waar zij zich samen in kunnen vinden. Aan de belangrijkste begrippen van sociaal handelen liggen volgens Habermas ‘onderlinge overeenstemming’ en ‘beïnvloeding’ als mechanismen van handelingscoördinatie ten grondslag<sup>46</sup>.

Habermas ontwikkelde het theoretisch model van het “communicatieve handelen”. Hij was de overtuiging toegedaan dat de cultuur zich vrijelijk zou kunnen ontwikkelen in een wereld waarin sprake was van open en machtsvrije communicatie (Herrschaftsfreie Kommunikation). Habermas pleitte voor een handelen dat op “Verständigung” zou moeten zijn gericht<sup>47</sup>. “Sich verständigen” dient volgens Van Dale<sup>48</sup> vertaald te worden met “het eens worden”. “Verständigung” wordt door Van Dale vertaald met “vergelijk” c.q. “overeenkomst”, maar ook met “toenadering” c.q. “begrip”.

Sociologische handelingstheorieën eisen met betrekking tot de interactiedeelname minstens een “gedeeld weten”. Interpretaties van de situatie dienen in voldoende mate overeen te stemmen. De uitwisseling van informatie is daarbij toegestaan. Aan gedeeld weten worden in deze theorieën hoge eisen gesteld. Het is onvoldoende als partijen weten dat ze het ergens over eens zijn. Er dient wederzijds begrip geconstitueerd te worden, een gedeeld weten dat intersubjectief verplichtend is, dat het verloop van interacties gaat bepalen<sup>49</sup>.

Habermas plaatst het communicatief handelen tegenover het strategisch handelen. De kern van het onderscheid tussen beide vormen van sociaal handelen is de gerichtheid van partijen. Communicatief handelen is voor Habermas een manier van handelen, primair gericht op het bereiken van wederzijdse overeenstemming en het creëren van een situatie

<sup>42</sup> Habermas (1981), band 2, p. 514-515

<sup>43</sup> “Pluriforme bestuurskunde: voorbij redeloos relativisme” in: Bestuurskunde, jaargang 5, nr. 3, 1996

<sup>44</sup> Habermas (1989), p. 110

<sup>45</sup> Habermas (1981), band 1, p. 150

<sup>46</sup> Habermas (1989), p. 111

<sup>47</sup> Habermas (1983), p. 144

<sup>48</sup> Van Dale Handwoordenboek Duits-Nederlands

<sup>49</sup> Habermas (1989), p. 113

waarin partijen, die ieder hun eigen doelstellingen nastreven, bereid zijn om hun handelen wederzijds op elkaar aan te laten sluiten. Strategisch handelen daarentegen heeft een eenzijdig karakter en kenmerkt zich door pogingen om door middel van (dreiging met) geweld of verlokkingen invloed uit te oefenen op de definitie van de situatie, dan wel op de beslissingen of motieven van de ander.

Belangrijk aspect in Habermas' theorie betreffende het communicatief handelen is dat taalhandelingen, willen zij tot wederzijdse overeenstemming leiden, dienen te voldoen aan een drietal voorwaarden, t.w.:

- een uitspraak moet voor "waar" kunnen worden gehouden (Wahrheit);
- een uitspraak moet voor "juist" gehouden worden binnen de betreffende normatieve context (Richtigkeit);
- een uitspraak moet "waarachtig" overkomen. Er mag geen twijfel bestaan, of de achterliggende bedoeling van een uitspraak verschilt van de bedoeling zoals die naar buiten werd gebracht (Wahrhaftigkeit).

Communicatief handelen speelt volgens Habermas in de moderne samenleving een cruciale rol bij pogingen om zonder afbreukrisico invloed uit te oefenen op maatschappelijke ontwikkelingen. De politiek houdt zich bij uitstek met dit laatste bezig.

Habermas is voorstander van een sturingsconceptie waarin het accent op tweerichtingsverkeer tussen burgers en politiek wordt gelegd, gericht op definiëring van problemen vanuit het leefwereldperspectief van de burgers.

Volgens Hage en Powers<sup>50</sup> is in de moderne tijd een belangrijke verschuiving waarneembaar in de richting van een meer open en oprechte communicatie. De moderne mens ontwikkelt volgens hen betere interactievaardigheden, die hem in staat stellen oprechtheid op een affectief niveau te beoordelen. De interactievoorwaarden die verbonden zijn aan de complexer wordende rollen verlangen dat mensen betere communicatievaardigheden ontwikkelen, nauwkeurig emoties lezen en het essentiële belang begrijpen van symbolische daden die aangeven dat de onderlinge verhoudingen anders komen te liggen.

De door Hage en Powers genoemde verschuiving is van grote betekenis als het gaat om het treffen van bestuurlijke maatregelen om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Een gemeenteraad die het vertrouwen van de burgers wil herstellen, dient rekening te houden met de betere interactievaardigheden waarover de burgers beschikken. Deze vaardigheden stellen de burger in staat om de oprechtheid van het handelen van de politiek gevoelsmatig te beoordelen.

Volgens onderzoekers wordt het probleem waarmee de lokale democratie van doen heeft met name veroorzaakt doordat burgers onvoldoende vertrouwen hebben in de lokale politici<sup>51</sup>. Een verandering in het handelen van de raad in de richting van een communicatief handelen, zoals voorgestaan door Habermas, zou goed aansluiten bij de door Hage en Powers gesignaleerde verschuiving en de kans vergroten op een herstel van vertrouwen in de politiek.

---

<sup>50</sup> Hage en Powers (1992), p. 101

<sup>51</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Samenvatting onderzoek, p. 2

## 2.4 De kloof tussen burger en politiek en verandering van de politiek

### 2.4.1 Analyse van de kloof

Van Gunsteren en Andeweg hebben het probleem van de kloof tussen burger en politiek geanalyseerd. Volgens hen is het gebruik van de metafoor van de kloof absoluut niet nieuw. De kloof is een onvermijdelijke eigenschap van een representatieve democratie. De taak van de volksvertegenwoordigers is het om deze kloof te overbruggen<sup>52</sup>.

De oplossingen voor de problemen waarmee de democratie te kampen heeft worden vaak gezocht in hervormingen van het politiek-bestuurlijke systeem. Als voorbeeld noemen Van Gunsteren en Andeweg de rapporten van de Staatscommissie Cals-Donner (1969) en van de commissie-Deetman (1990). Deze laatste commissie, bestaande uit alle fractievoorzitters uit de Tweede Kamer, sprak van een legitimiteitscrisis. Het immer aanwezige ongenoegen over de afstand tussen burger en politiek was hiermee voor het eerst doorgedrongen tot in het hart van het politieke bestel van Nederland, en dat maakte het volgens Van Gunsteren en Andeweg bijzonder.

Vooraanstaande politici pleitten voor een andere stijl van politiek om de onvrede over de politiek te bestrijden. Van Gunsteren en Andeweg refereren aan een uitspraak over de politiek van Hans van Mierlo (D66). Van Mierlo merkte op, dat veroudering niet tegengehouden kon worden, maar vernieuwing wel. Hij constateerde dat de vertrouwde infrastructuur tussen burger en politiek zwaar beschadigd was. De zuilenmaatschappij is voor de burgers ingestort, maar de politiek blijft de illusie van het oude overeind houden, uit angst om haar positie te verliezen<sup>53</sup>.

Politici die de mening van Van Mierlo deelden, trokken hieruit de conclusie dat institutionele maatregelen noodzakelijk waren om de lokale democratie nieuw leven in te blazen. De beslissing van het tweede Paarse kabinet om het gemeentebestel te dualiseren vloeide hier uit voort.

Ook Ronald van Raak, medewerker van het Wetenschappelijk Bureau van de Socialistische Partij, merkte op dat politici de neiging hebben wetten te willen veranderen als zij problemen zien. Hij noemde dit een ongezonde reflex als het gaat om democratische vernieuwing<sup>54</sup>.

Van Raak stelde dat niet regels, maar politici discussiëren. Politici dienen zelf bereid te zijn een bijdrage te leveren in het kader van de democratische vernieuwing, anders blijft verandering beperkt tot bestuurlijke vernieuwing met, voorzover het betreft de relatie tussen burger en overheid, uitsluitend een actieve rol voor het gemeentebestuur in enge zin, het college, alsmede voor de ambtelijke organisatie.

Al in het begin van de jaren '80 werd door Korsten<sup>55</sup>, in zijn studie naar de bijdrage die institutionalisering van inspraak in de jaren '70 leverde aan het oplossen van knelpunten bij inspraak- en participatieprocessen en aan de materiele democratisering, aangegeven dat veel afhangt van de bereidheid van politici om de politieke democratie steeds opnieuw vorm en inhoud te geven. Volgens Raak hadden de bemoeienissen van eerdere Staatscommissies, Cals-Donner en Deetman, geen resultaten opgeleverd in die zin, dat de rol die de politici zelf spelen buiten beschouwing bleef. De aandacht richtte zich niet op degenen die gekozen werden, maar op hoe zij gekozen werden<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Van Gunsteren en Andeweg (1994), p. 26

<sup>53</sup> Trouw (21 november 1992)

<sup>54</sup> Het Financiële Dagblad (14 juni 2002)

<sup>55</sup> Korsten (1981), p. 93

<sup>56</sup> Raak, R. van, *Niet regels maar politici discussiëren*, [www.sp.nl](http://www.sp.nl)



### Dimensies in het kloofdenken

Van Gunsteren en Andeweg onderscheidten twee dimensies in het kloofdenken<sup>57</sup>. Enerzijds de dimensie van afstand tussen burgers en politiek door het van elkaar vervreemden en anderzijds de dimensie van kritiek op elkaar hebben. Wat betreft de eerste dimensie wijzen zij erop dat sprake is van vervreemding, hoewel uit het Nationale Kiezersonderzoek blijkt dat de interesse in politieke onderwerpen juist toeneemt. Politici kunnen er aan werken om deze vervreemding tegen te gaan.

De dalende opkomst bij verkiezingen als symptoom van de kloof tussen burgers en politiek berust volgens hen op onjuiste aannamen. De belangrijkste oorzaken van het niet-stemmen blijken van een banale en meest a-politieke aard. Er is sprake van een verschuiving in de wijze waarop burgers politiek actief zijn. De politieke belangstelling is door de jaren heen blijven bestaan, alleen de opstelling ten opzichte van de politiek en het gedrag van de burgers is veranderd.

Van Gunsteren en Andeweg attenderen op het feit, dat ook andere vormen van politieke participatie dan de gang naar de stembus in de beschouwingen betrokken dienen te worden om een goed beeld te krijgen van de politieke betrokkenheid van burgers. Gedacht dient te worden aan deelname aan handtekeningenacties, actiegroepen, demonstraties en het opnemen van contact met leden van de gemeenteraad. Ook het toenemend beroep op de burgerlijke en administratieve rechter draagt in toenemende mate een politiek karakter.

Wat betreft de tweede dimensie, het hebben van kritiek op elkaar, lieten Van Gunsteren en Andeweg zien dat de kritiek zich vooral richtte op de politieke ambtsdragers en in veel mindere mate op ons democratisch bestel<sup>58</sup>. Zij refereerden aan onderzoeksgegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 1994, waaruit bleek dat de politieke interesse eerder toe dan af nam<sup>59</sup>.

#### 2.4.2 Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie

Volgens de Onderzoeksgroep Lokale Democratie, die naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen van maart 1990 in zeven grotere steden onderzoek deed naar de oorzaak van de lage opkomst bij deze verkiezingen, bevatten veel college-akkoorden die in mei 1990 werden afgesloten voorstellen voor politieke en bestuurlijke vernieuwing<sup>60</sup>. De maatregelen om de relatie tussen burger en bestuur te verbeteren hingen volgens de onderzoeksgroep vooralsnog in het luchtledige<sup>61</sup>.

De onderzoekers concludeerden op basis van hun enquêteonderzoek naar het functioneren van de lokale democratie en de bepalende factoren voor het stemgedrag, dat het oordeel over politieke partijen en lokale politici negatief was. De lokale politiek wist geen groter vertrouwen op te roepen dan de nationale politiek<sup>62</sup>. Volgens de onderzoekers<sup>63</sup> zou het ontbreken van vertrouwen in politici een factor zijn die de legitimiteit van het politieke bestel serieus bedreigt. De kloof tussen burger en gemeentebestuur zou vooral bestaan uit een gebrek aan vertrouwen van burgers in politici. Langdurig voortbestaan van een dergelijk gebrek aan vertrouwen zou volgens de onderzoekers een bedreiging vormen voor de politieke legitimiteit.

Volgens de onderzoekers was een meerderheid van de burgers van mening dat voor politieke partijen een belangrijke rol is weggelegd in het besturen van een gemeente. Het probleem ligt met name in de relatie tussen burgers en politieke partijen. De burgers zijn

<sup>57</sup> Van Gunsteren en Andeweg (1994), p. 27

<sup>58</sup> Van Gunsteren en Andeweg (1994), p. 36 e.v.

<sup>59</sup> Van Gunsteren en Andeweg (1994), p. 25

<sup>60</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 1

<sup>61</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Samenvatting onderzoek, p. 1

<sup>62</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Samenvatting onderzoek, p. 2

<sup>63</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 95

ontevreden over de manier waarop de politieke partijen hun rol spelen in het gemeentebestuur. De helft van de burgers onderschreef de stelling dat de politieke partijen alleen zijn geïnteresseerd in hun stem, niet in hun mening. Bovendien sluit een overgrote meerderheid van de burgers het opnemen van contact met de politiek uit, omdat deze slecht op de hoogte zou zijn van wat er speelt onder de burgers van de gemeente<sup>64</sup>.

Maatregelen om te komen tot bestuurlijke vernieuwing zouden met deze constatering rekening dienen te houden. Politici zullen zelf het vertrouwen van burgers dienen te herwinnen.

Uit het onderzoek van de onderzoeksgroep bleek, dat veel burgers de indruk hadden dat de politiek zich bezighield met aangelegenheden die ver af stonden van hun dagelijkse leefwereld. De betrokkenheid ging hiermee verloren. Democratische vernieuwing zou gericht moeten zijn op het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij de beleidsvorming en beleidsuitvoering. De burger moet het idee krijgen dat hij wel degelijk invloed kan uitoefenen. De scepsis dienaangaande zou verminderd dienen te worden.

### Democratie en schaalgrootte

Een mogelijke oplossing voor de problemen waarmee de democratie te kampen heeft wordt door veel gemeenten gezien in het doorvoeren van vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

In een Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken<sup>65</sup> werd een onderscheid gemaakt tussen 4 vormen:

1. wijk- of dorpsraden,
2. wijk- of gebiedsgericht werken,
3. wijkgerichte interactieve beleidsvorming en
4. deelgemeenten.

Alle vier de vormen hebben als doel, de betrokkenheid van de burger bij het lokale bestuur te vergroten, waardoor voor de politiek een betere afweging van belangen mogelijk wordt en tegelijk de democratische kwaliteit wordt vergroot<sup>66</sup>. In een poging de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen is in veel gemeenten gekozen voor minstens een van de genoemde vormen van binnengemeentelijke decentralisatie.

Dahl en Tufte hebben zich theoretisch verdiept in de vraag naar de samenhang tussen schaalniveau en democratie. Hun theoretische beschouwingen hebben betrekking op de wijze waarop de levensvatbaarheid van democratische systemen geoptimaliseerd zou kunnen worden. Volgens hen is het zaak om te zoeken naar bestuurlijke eenheden binnen een gemeenschap die geschikt zijn om de eigen identiteit van de leden van die gemeenschap het best tot uitdrukking te brengen<sup>67</sup>.

Zij wezen erop, dat toename van het inwoneraantal van een gemeenschap vaak de roep doet ontstaan om het bestuur weer dichterbij de burgers te brengen. De roep om "grass-roots democracy" oftewel democratie van het gewone (kiezers)volk. Daarbij is volgens Dahl en Tufte sprake van een spanningsveld. Van kleinere bestuurlijke eenheden wordt gezegd, dat deze het functioneren van de democratie ten goede komen. Tegelijkertijd wordt er gesteld dat kleine bestuurlijke eenheden onvoldoende in staat zijn problemen op te lossen en dat er om die reden bestuurlijke schaalvergroting zou dienen plaats te vinden<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Samenvatting onderzoek, p. 8

<sup>65</sup> Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie, ministerie van BZK, 2002

<sup>66</sup> Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie, ministerie van BZK, 2002, p. 11

<sup>67</sup> Dahl en Tufte (1973), p. 3

<sup>68</sup> Dahl en Tufte (1973), p. 2

Dit spanningsveld is in Nederland ook voortdurend merkbaar. In februari 2004 merkte de Minister van Binnenlandse Zaken, Johan Remkes (VVD) tijdens een Kamerdebat over gemeentelijke herindeling in de provincie Gelderland op, dat gemeenten met minder dan 10.000 inwoners volgens hem geen bestaansrecht meer hadden<sup>69</sup>. Kleinere gemeenten zouden over onvoldoende bestuurskracht en ambtelijke deskundigheid beschikken om het sterk gegroeide takenpakket naar behoren te kunnen uitvoeren.

Binnen het bestuur is er tegelijkertijd, vanuit het streven de band tussen burger en overheid te herstellen, een tendens in tegenovergestelde richting. De sterke opkomst van het wijkgericht werken is hier een sprekend voorbeeld van. Opmerkelijk is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken op haar website<sup>70</sup> bij het onderwerp “bestuurlijke vernieuwing” verwijst naar “(sub)lokaal bestuur”. Het spanningsveld is niet alleen voelbaar, maar zelfs duidelijk waarneembaar.

De Onderzoeksgroep Lokale Democratie toonde aan dat er in de meeste grote steden nauwelijks verschil bestond tussen het niveau van het lokale en het nationale politieke zelfvertrouwen. Een belangrijk argument in pleidooien voor decentralisatie, namelijk dat gemeenten dichter bij de burger staan, werd hiermee deels ontkracht.

Politiek zelfvertrouwen van burgers ontstaat wanneer burgers het idee hebben dat het gemeentebestuur openstaat voor hun politieke opvattingen en dat zij desgewenst invloed kunnen uitoefenen op bepaalde besluiten. Indien het lokale politieke systeem een open en gemakkelijk toegankelijke indruk maakt, stimuleert dat het politiek zelfvertrouwen van burgers. Het politieke zelfvertrouwen bleek echter ook samen te hangen met de ervaringen die burgers hebben opgedaan, wanneer zij iets onder de aandacht van het gemeentebestuur wilden brengen<sup>71</sup>.

Volgens Dahl en Tufte is voor het politiek zelfvertrouwen van de burger niet voldoende dat deze actief deelneemt aan de politiek. Hun participatie moet hen in staat kunnen stellen om hun politieke standpunten nauwkeurig te communiceren in de richting van al degenen die invloed hebben op de besluitvorming, terwijl bovendien degene die de besluiten neemt bereid dient te zijn om bij de besluiten rekening te houden met hetgeen door de burgers is ingebracht<sup>72</sup>.

Alexander Pechtold (D66), Minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, verklaarde op 3 april 2005 in het televisieprogramma Buitenhof, dat het verloren gaan van de band tussen burger en overheid nog altijd een groot maatschappelijk probleem vormt.

Gelet op de context van het gesprek, de voorganger van de Minister had zijn ontslag aangeboden nadat zijn wetsvoorstel betreffende de introductie van de rechtstreeks door de burger gekozen burgemeester door een meerderheid van de Eerste Kamer was verworpen, verstond de Minister onder overheid met name de politiek. Bestuurlijke vernieuwing zou volgens de Minister een bijdrage dienen te leveren aan het herstel van de band tussen burger en politiek.

### 2.4.3 *Het lokale politieke werk*

Van den Berg is ingegaan op de moeilijke positie van het raadslid. De meeste raadsleden moeten het raadswerk combineren met een reguliere baan en de zorg voor thuis. In de beperkte tijd die zij beschikbaar hebben voor het raadswerk komen de raadsleden onvoldoende aan efficiënt besturen toe en onvoldoende, of helemaal niet aan communicatie

<sup>69</sup> Binnenlands Bestuur, 21 mei 2004, p. 7

<sup>70</sup> [www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)

<sup>71</sup> Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Samenvatting onderzoek, p. 9

<sup>72</sup> Dahl en Tufte, p. 66

met de bevolking<sup>73</sup>. Van den Berg wijst op het feit dat wethouders en ambtenaren veel beter in staat zijn om in contact te treden en ideeën uit te wisselen met de burgers dan de echte volksvertegenwoordigers. Raadsleden kunnen wel luisteren en responsief zijn, maar noch bestuurlijk, noch politiek zijn zij voldoende in staat leiding te geven aan het publieke debat.

Een vitale democratie veronderstelt volgens Witteveen actieve betrokkenheid van burgers bij het politieke proces. Hij stelt dat er sprake is van een kloof tussen het politieke schouwspel en de dagelijkse leefwereld van de burgers<sup>74</sup>. Zodra de burgers betrokken raken bij het politieke proces, is er een mogelijkheid om deze kloof te overbruggen.

Indien de handelwijze van de raad zodanig is dat burgers het idee krijgen dat zij onvoldoende serieus genomen worden, zullen zij hun vertrouwen in de politiek verliezen en zich van haar afwenden. Alle reden derhalve voor de raad om zich af te vragen, welke wijze van handelen geschikt is om, onverkort de politieke context van het geheel, naar buiten toe een positiever beeld te doen ontstaan van de politiek.

Naarmate raadsleden sterker de neiging hebben om dicht tegen het bestuur aan te kruipen om zich, ten behoeve van de burger, met het beleid bezig te kunnen houden, zien de burgers hun vertegenwoordigers steeds minder en begrijpen hen ook steeds minder vanwege de technocratische taal van het beleid<sup>75</sup>. Het weinig zien en niet kunnen begrijpen van de politiek, veroorzaakt bij de burger ongenoegen en wantrouwen.

Volgens Van den Berg is het voor de politicus juist de kunst om achter de emotionele woorden de rationele gedachte vandaan te halen en daar op in te gaan. De emotionele uitbarstingen van burgers komen uit een andere rationaliteit voort, die naast de rationaliteit van de technocratische beleidsdiscussie staat. De raadsleden dienen de confrontatie met de rationaliteit van de burgers niet over te laten aan wethouders en ambtenaren<sup>76</sup>.

Door Hupe is gepleit voor een herontdekking van “het politieke”. Dit vervult volgens hem diverse functies. Het toekennen en nemen van verantwoordelijkheid en de zichtbare afweging van belangen zijn volgens Hupe belangrijke functies van het politieke<sup>77</sup>. Naar de mening van Van den Berg zou de raad zich niet langer moeten laten wegdringen naar de rafelrand van de lokale democratie<sup>78</sup>.

Raadsleden zijn ontevreden over het feit dat zij te laat en onvoldoende worden ingelicht en dat zij zich door pakketten, vaak moeilijk leesbare stukken heen moeten worstelen. Daniëlle van den Broek, kandidaat-voorzitter van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Raadslid NU, merkte op dat de workshop “Snel leren lezen” de topper zou zijn tijdens het oprichtingscongres van de vereniging op 28 mei 2005<sup>79</sup>. Door Pruijm<sup>80</sup>, voorzitter van de Landelijke Vereniging van Griffiers, is opgemerkt dat het duaal werken de cultuur in het ambtelijk domein zichtbaar maakt. De ambtelijke professionals zouden meer begrip moeten hebben voor het feit dat raadsleden vrijwilligers zijn. Het politiek domein zou door veel ambtenaren respectloos worden behandeld. Hij noemde als voorbeeld raadsvoorstellen die voor raadsleden onleesbaar zijn.

Het raadslid zou volgens Van den Berg<sup>81</sup> moeten aandringen op bondige voorstellen. Het noodgedwongen moeten doorworstelen van dikke dossiers, om zodoende voldoende

---

<sup>73</sup> Van den Berg (1997), p. 27

<sup>74</sup> Witteveen (2000), p. 12

<sup>75</sup> Van den Berg (1997), p. 20

<sup>76</sup> Van den Berg (1997), p. 21

<sup>77</sup> Hupe, P., Congrespublicatie Vereniging voor Bestuurskunde, 1995

<sup>78</sup> Van den Berg (1997), p. 7

<sup>79</sup> Binnenlands Bestuur, 27 mei 2005, p. 9

<sup>80</sup> Binnenlands Bestuur, 30 april 2004, p. 15

<sup>81</sup> Van den Berg (1997), p. 25

beslagen ten ijs te kunnen komen is iets dat, gegeven de beperkte beschikbare tijd, teruggedrongen zou moeten worden. De kunst is volgens Van den Berg om buiten het bureaucratisch moeras te blijven met behulp van kennis op hoofdzaken en politieke overtuiging. Het willen winnen van ambtenaren is als het vechten tegen een "Chinees volksleger".

### Informatie en communicatie

Omgaan met informatie is volgens Arthur Edwards een basisactiviteit bij het besturen. Informatie is een van de middelen die nodig zijn om doelstellingen te bereiken. Edwards gaat in op de informatievoorziening bij besluitvormingsprocessen, met name bij complexe processen die interactief worden aangepakt. De belangrijkste activiteit in een besluitvormingsproces is volgens Edwards het communiceren<sup>82</sup>.

De op basis van het Regeerakkoord 1998 ingestelde Commissie Toekomst Overheidscommunicatie heeft zich verdiept in de relatie tussen overheid en burger. De commissie kreeg de opdracht advies uit te brengen over het toekomstige communicatiebeleid van het Rijk en de daarbij door het Rijk te hanteren (moderne) middelen en werkwijzen. In haar advies "In dienst van de democratie" stelt zij, dat een dergelijk advies slechts uitgebracht kan worden in samenhang met een visie op de verhouding tussen overheid en burger<sup>83</sup>.

Wie over de middelen en de effectiviteit van overheidscommunicatie iets zinnigs wil zeggen zou zich allereerst in de doeleinden van die communicatie moeten verdiepen. De commissie merkt op dat rekening dient te worden gehouden met het feit dat de overheid geen bedrijf is, maar "een organisatie die wordt aangestuurd vanuit de democratie". De burger, zijn wensen en verwachtingen, behoren naar het oordeel van de commissie centraal te staan. Communicatie tussen raad en de burgers zou derhalve een kernactiviteit dienen te zijn binnen een gemeentelijke organisatie.

Ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) zullen naar verwachting grote invloed gaan uitoefenen op de relatie tussen de overheid en haar omgeving. Bestuurders, ambtenaren en burgers kunnen via elektronische netwerken meediscussiëren in nieuwsgroepen op vrijwel alle beleidsterreinen. De burger kan rechtstreeks gaan "chatten" met bestuurders. Steeds meer informatie wordt via de elektronische snelweg uitgewisseld. Aan het gebruik van Internet kan de overheid niet ontkomen, omdat meer en meer relaties van dit informatienetwerk gebruik maken. Nederland wordt door de regering in verband hiermee zelfs al bestempeld als "De Digitale Delta". De rijksoverheid heeft inmiddels een centrale website (portal-site) geopend ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)). Via deze site wordt verwezen naar sites van lagere overheden voor verdere informatie. Steeds meer gemeenten begaven zich de laatste jaren op het digitale pad.

Gevolg voor de lokale overheid is dat de organisatie zal moeten worden aangepast aan nieuwe, meer op de omgeving georiënteerde werkwijzen. De bedrijfsvoering binnen de overheidsorganisatie zal een meer interactief karakter krijgen. Een democratische overheid die de ontwikkelingen aan zich voorbij denkt te kunnen laten gaan zal, vanwege het toenemend belang van het elektronisch informatienetwerk, uiteindelijk aan democratisch gehalte inboeten doordat in onvoldoende mate wordt ingespeeld op wensen uit de omgeving. ICT zou ook voor de raad een belangrijke rol kunnen gaan spelen

---

<sup>82</sup> Edwards (2000), hoofdstuk 8

<sup>83</sup> Rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (2001)

#### 2.4.4 Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie

Bij Koninklijk Besluit van 30 september 1998 werd op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bram Peper (PvdA), de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie ingesteld. Deze commissie, onder voorzitterschap van prof. mr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen (commissie-Elzinga), kreeg als taak advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokale bestuursmodel vormgegeven kon worden, inclusief de juridische aspecten en overige daaraan verbonden consequenties.

Door de commissie-Elzinga is onderzoek gedaan naar de problemen waarmee het lokale democratische bestuur te maken heeft. Een van de door de commissie geschetste problemen is dat de positie van politieke partijen in de lokale vertegenwoordigende democratie onder druk staat. De partijpolitiek slaagt er niet in om gelijke tred te houden met meer algemene ontwikkelingen inzake de lokale democratie. Verkiezingsopkomsten en de bereidheid om actief te zijn in de lokale politiek vertonen een dalende lijn, terwijl de individuele wens van burgers en organisaties om invloed uit te oefenen op gemeentelijke besluitvorming juist toeneemt.

Een ander probleem is, het bestaan van rolverwarring tussen raad en college en het feit dat sprake is van inclusief (ingesloten en gezamenlijk) bestuur. Raadsleden, wethouders en burgemeesters bezitten meerdere rollen en opereren erg dicht op elkaar. Het beeld van inclusief bestuur werd versterkt doordat wethouders deel uitmaakten van de collegefracties en doordat raadscommissies werden voorgezeten door de verantwoordelijk wethouder.

Door dit inclusieve en gesloten karakter werd de politieke herkenbaarheid van de gemeentelijke besluitvorming belemmerd<sup>84</sup>.

De commissie beschrijft eveneens de ontwikkeling van de positie van het raadslid. Van een rustige bijbaan, in de jaren volgend op de totstandkoming van de Gemeentewet van Thorbecke in 1851, heeft het raadslidmaatschap zich door het toenemen van het gemeentelijk takenpakket in verband met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat ontwikkeld tot een functie die hoge eisen stelt aan het raadslid<sup>85</sup>.

Met de verbetering van de rechtspositie van raadsleden werd het raadslidmaatschap in 1974 financieel aantrekkelijker gemaakt. In de grotere gemeenten werd het fulltime raadslidmaatschap een optie. Voor degenen die als volksvertegenwoordiger het raadslidmaatschap parttime wilden blijven vervullen, werd het functioneren bemoeilijkt omdat de fulltime raadsleden meer gelegenheid hadden zich in te laten met bestuurlijke aangelegenheden.

Teneinde als raad niet te bezwijken onder de toegenomen werkdruk, werd door de raad op grote schaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bestuursbevoegdheden te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

De formele positie van de raad als hoogste democratisch orgaan binnen een gemeente, stemde door voornoemde ontwikkeling steeds minder overeen met zijn feitelijke, alledaagse positie.

In het rapport van de commissie wordt ingegaan op twee elementen die een bijdrage zouden kunnen leveren aan de vitalisering van het openbaar bestuur en van de politieke besluitvorming. Naast het element "dualisering van het lokaal bestuur" is dit het element

---

<sup>84</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 444

<sup>85</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 322

“versterking van de lokale democratie”. Beide elementen beschouwt de commissie als twee kanten van dezelfde medaille<sup>86</sup>.

Door de commissie wordt geconcludeerd dat betrokken gemeentelijke beleidsactoren zich wezenlijk dienen te heroriënteren. Wijziging van de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college staat of valt met de internalisering van nieuwe bestuursstijlen en nieuwe rollen van met name de raad. De raad zou zich sterker moeten oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende functie en zijn taak als controleur van het college. Het raadslid zou het college, in verband met deze controletaak, vaker hinderlijke vragen mogen stellen. De intensievere contacten met burgers en organisaties zouden volop informatie kunnen opleveren, die gebruikt kan worden voor het formuleren van vragen aan het bestuur<sup>87</sup>.

Met name de volksvertegenwoordigende functie vraagt volgens de commissie om een meer extern gerichte attitude van raadsleden<sup>88</sup>. Aan de raden zelf is het uiteindelijk om ervoor te zorgen dat maatregelen worden getroffen die niet alleen de herkenbaarheid van het lokaal bestuur versterken, maar ook de positionering van het raadslid in de lokale samenleving versterken. In een gedualiseerd gemeentebestel zou een ingrijpende cultuurverandering dienen plaats te vinden. De commissie wijst daarbij op de mogelijkheid voor de raad om aan te sluiten bij de vele, reeds bestaande initiatieven op het vlak van de bestuurlijke vernieuwing<sup>89</sup>.

De commissie acht vernieuwing van de politieke cultuur, vernieuwing van werkwijzen en methodieken minstens zo bepalend voor een vitalisering van de lokale democratie. Succes valt alleen te verwachten indien een herijking van formele verhoudingen en bevoegdheden vergezeld gaat van cultuurverandering in combinatie met eigentijdse werkwijzen en methodieken. Ter illustratie wordt hierbij door de commissie gewezen op de ervaringen met een beperkte dualisering van de verhoudingen in een aantal Amsterdamse deelraden. Door het achterwege blijven van een culturele verandering leidde dit in enkele deelraden tot geen of slechts beperkte effecten, terwijl in andere stadsdelen waar raadsleden en leden van het dagelijks bestuur wel kozen voor een bewuste cultuurverandering, aansprekende resultaten werden geboekt<sup>90</sup>.

Dualisering van het gemeentelijk bestuursmodel werd door de commissie als “hefboom” bestempeld voor “het openbreken van een inclusieve bestuurscultuur”. Het proces van publieke verantwoording en besluitvorming zou nieuwe, meer open gedaanten moeten aannemen.

De raad zou als volksvertegenwoordigend orgaan op een zinvolle wijze inhoud dienen te geven aan het contact met de burgers. De taak van de raad is het vertegenwoordigen van de belangen van de burgers en het vertolken van hun opinies door ze op een hoger abstractieniveau te vertalen in politieke agendapunten. De cultuur binnen een gemeentelijke organisatie zou hiervan in feite doordrongen dienen te zijn. Door als raad actief bij te dragen aan de opstelling van de politieke agenda, door een actieve opstelling aan het begin van de besluitvormingsketen, geeft de raad volgens de commissie invulling aan zijn eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur.

Bij een dergelijke actieve opstelling van de raad passen ook het gebruik van zijn eigen initiatiefrecht, de inhoudelijke inkadering van datgene waarmee het bestuur belast is, door een groter gebruik van zijn verordenende bevoegdheid en, in aanvulling daarop, het

---

<sup>86</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 343

<sup>87</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 324

<sup>88</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 347

<sup>89</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 348

<sup>90</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 345

fungeren als luis in de pels van het college, teneinde te controleren of de eigen input aan het begin van de beleidsketen ook heeft geleid tot de gewenste output<sup>91</sup>.

Tops en Zouridis hebben aan de vooravond van de vernieuwingen die samenhangen met de dualisering van het gemeentebestel de resultaten gepresenteerd van een door hen van binnenuit uitgevoerd onderzoek naar het dagelijks functioneren van de lokale politiek<sup>92</sup>. De invoering van het duale bestel zou volgens hen een momentum voor beweging kunnen zijn. Wellicht zouden problemen waarmee de gemeenteraad in zijn functioneren te maken heeft thans kunnen worden opgelost.

Tops en Zouridis maakten melding van het feit dat veranderingen in de institutionele vormgeving niet per se noodzakelijk zijn om tot verandering in de praktijk te komen. De discussie en het denken over verandering van de institutionele vormgeving, lijkt volgens hen het zoeken naar verbeteringen in de praktijk soms te verdringen. Ook in het geval van de dualisering van het gemeentebestel dreigt dit het geval te zijn. Tops en Zouridis wijzen er in dit verband op dat de vraag of dualisering een bijdrage kan leveren aan het revitaliseren van de lokale democratie niet het uitgangspunt mocht vormen voor de werkzaamheden van de commissie-Elzinga<sup>93</sup>.

De commissie-Elzinga heeft uitdrukkelijk de schijnwerper willen zetten op de stijl van politiek bedrijven. De commissie heeft raadsleden van de "traditionele bestuurderspartijen" opgeroepen om in de politieke arena duidelijker te laten zien welke politieke standpunten zij innemen. De commissie sprak zich niet uit omtrent de wijze waarop dat zou dienen te geschieden. Doen politici het echter niet dan zullen zij, naar de mening van de commissie, voorbij worden gestreefd door de lokale partijen<sup>94</sup>. De populariteit van personen, zoals Pim Fortuyn (Leefbaar Nederland en LPF) in 2002 en, enkele jaren eerder, Henk Westbroek (Leefbaar Utrecht) en Jan Nagel (Leefbaar Hilversum), liet zien welke enorme politieke verschuivingen er kunnen optreden.

Internalisering van nieuwe bestuursstijlen, zoals door de commissie-Elzinga bepleit, heeft te maken met verandering in het politiek leiderschap van de raad. Hier ligt mogelijk een groot probleem in de politiek als het aankomt op veranderen.

Door Manfred Kets de Vries<sup>95</sup>, psychoanalyticus, is gewezen op de psychologie van het leiderschap. De politicus stopt zijn energie eerder in projecten die op dat moment politiek gezien voordelig zijn, dan in lange termijndoelstellingen. Zijn grootste bezorgdheid geldt de eigen positie en belangrijkheid en voldoet daarmee aan de door Kets de Vries beschreven stijl van de narcist. Eigenwaan en arrogantie, alsmede onvermogen tot het aangaan van een werkelijke uitwisseling van ideeën, schaden het functioneren van de organisatie en belemmeren een aanpassing aan interne en externe veranderingen, aldus Kets de Vries.

Tops en Zouridis hebben daarnaast gesignaleerd dat er fundamentele belemmeringen en barrières zijn die het contact met raadsleden over vernieuwing bemoeilijken. Deze fundamentele belemmeringen hebben te maken met het politieke karakter van de raad en het feit dat ieder individueel raadslid zich kan onttrekken aan processen. Degenen die processen initiëren zijn direct ook altijd partij. Dit speelt bijvoorbeeld als burgemeesters en/of wethouders processen van vernieuwing in gang zetten<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Rapport commissie-Elzinga, p. 345

<sup>92</sup> Tops en Zouridis (2002), p. 144

<sup>93</sup> Tops en Zouridis (2002), p. 137

<sup>94</sup> Binnenlands Bestuur, 30 april 2004, p. 15

<sup>95</sup> Kets de Vries (1994), p. 43

<sup>96</sup> Tops en Zouridis (2002), p. 123



#### 2.4.5 Model van Schein van transformerende verandering

Edgar Schein is op basis van zijn ruime ervaring als organisatieadviseur en als wetenschapper gekomen tot een cultuurtransformatietheorie.

Hij geeft een theoretisch model van de psychodynamica van transformerende veranderingen<sup>97</sup>. Dit model kan wellicht verklarend werken voor ontwikkelingen op het terrein van de bestuurlijke vernieuwing waarbij de gemeenteraad betrokken is.

#### Model van Schein

##### **Stadium 1**

*Ontdooien: de motivatie tot verandering op gang brengen*

- Ontkrachting
- Overlevingsangst of schuldgevoelens creëren
- Zorgen voor psychologische veiligheid om leerangst te overwinnen

##### **Stadium 2**

*Aanleren van nieuwe concepten en nieuwe betekenissen van oude concepten*

- Imitatie van rolgedrag en identificatie daarmee
- Zoeken naar oplossingen en leren met vallen en opstaan

##### **Stadium 3**

*Internalisatie van nieuwe concepten en betekenissen*

- Opneming in zelfconcept en eigen identiteit
- Opneming in permanente relaties

Schein is ervan overtuigd dat in een volwassen systeem, met ingesleten denkgewoonten, een bepaald gevoel van dreiging, crisis of ontevredenheid vereist is om veranderingen te kunnen doen plaatsvinden. Een evenwicht dient door bepaalde krachten te worden verstoord. Het herkennen en managen van deze krachten creëert volgens hem de motivatie tot verandering. Schein duidt dit aan als een ontdooingsproces. Wat tot dan als geldig werd beschouwd wordt ontkracht.

Het kan zijn dat leden van een organisatie deze krachten zelf voelen, of dat een hoge functionaris ze verwoordt, waardoor deze functionaris de gangmaker van de veranderingen wordt.

Ontkrachtende informatie kan volgens Schein betrekking hebben op een of alle volgende categorieën:

- een financiële dreiging – dreigend failliet of verlies van marktaandeel;
- een politieke dreiging – een sterkere partij krijgt de overhand of sleept een voordeel in de wacht;
- een technologische dreiging – achterop dreigen te raken;
- een juridische dreiging – dreiging van bestraffing;
- een morele dreiging – dreiging om als egoïstisch, kwaadwillend of sociaal onverantwoordelijk beschouwd te worden;
- een interne belemmering – dreiging bepaalde idealen of doelstellingen niet te kunnen verwezenlijken.

De laatste kracht wordt vaak gezien als de basis van natuurlijk leren, waardoor actoren zichzelf kunnen motiveren, maar volgens Schein vrijwel altijd op gang gebracht door nieuwe informatie die wijst op het niet verwezenlijken van de doelstellingen en idealen.

---

<sup>97</sup> Schein (2000), p. 103 e.v.

Overlevingsangst ontstaat, welke zich in het laatste geval uit in een schuldgevoel over het feit dat eigen waarden of idealen niet worden waargemaakt.

Als overlevingsangst of schuldgevoel bestaat ontstaat het besef dat verandering noodzakelijk is, dat oude gewoonten en denkwijzen dienen te worden opgegeven en nieuwe zullen moeten worden aangeleerd. Tegelijk hiermee is er sprake van leerangst. Volgens Schein is het de interactie tussen deze beide angstgevoelens die de aanzet geeft tot het veranderingsproces.

Leerangst kent een aantal psychologische oorzaken en roept een aantal afweerreacties op. Naast de vrees voor tijdelijk verlies van competentie en de vrees om voor incompetentie te worden gestraft is er de angst voor het verlies van eigen identiteit. Indien de bestaande manier van denken en doen sterk bepalend is voor het gevoel van identiteit, wil men wellicht helemaal niet de persoon worden zoals de nieuwe cultuur die verlangt. Ook is er de vrees voor het verlies van groepslidmaatschap. Deze vrees is volgens Schein het moeilijkst te overwinnen, omdat daarvoor de hele groep haar denken zal moeten wijzigen.

Als afweerreacties tegen verandering die gevoed worden uit leerangst noemt Schein:

- de ontkenning van de ontkrachtende informatie;
- het vinden van een zondebok, eerst moeten anderen veranderen voordat je daar zelf toe overgaat;
- manoeuvreren en onderhandelen, de overtuiging zien te krijgen dat het veranderen de eigen positie ten goede zal komen.

Wil een verandering met succes doorgezet worden dan zou volgens Schein aan een tweetal principes voldaan dienen te worden, te weten:

1. de overlevingsangst of schuldgevoelens moeten sterker zijn dan de leerangst;
2. niet de overlevingsangst dient te worden vergroot, maar de leerangst verminderd.

Dit laatste zou dienen te geschieden door het gevoel van psychologische veiligheid te versterken. Hierbij zijn de volgende stadia te onderscheiden:

- overtuigende positieve visie op verandering verwoordt door de hoogste leiding en algemeen gedeeld;
- het bieden van een officiële opleiding om nieuwe denkwijzen, attitudes en vaardigheden eigen te maken;
- de leerlingen betrokken bij de inrichting van hun eigen leerproces;
- complete groepen onderworpen aan informele opleidingen en praktijkoefeningen;
- praktijkgelegenheden, coaches en feedback;
- positieve rolmodellen, het bij anderen waar kunnen nemen van nieuwe gedragingen en attitudes;
- ondersteuningsgroepen om leerproblemen te bespreken;
- disciplinesystemen en organisatiestructuur in overeenstemming brengen met de nieuwe manier van denken en werken.

Aanzienlijke cultuurveranderingen zijn volgens Schein mogelijk als een organisatie daadwerkelijk van plan is zichzelf te transformeren.

## 2.5 Theoretisch model

De theorie van het communicatieve handelen van Jürgen Habermas kan een kader bieden voor een onderzoek naar de handelwijze van de gemeenteraad. Geanalyseerd kan worden of in gemeenten waar het onderwerp bestuurlijke vernieuwing in de loop van de jaren '90 op de beleidsagenda kwam te staan, de werkwijze van de raad is veranderd op een wijze dat deze meer is gaan voldoen aan wat Habermas als "communicatief handelen" heeft aangeduid. Het herstellen van de band tussen burger en politiek, het wegnemen van het bestaande wantrouwen in politici, kan niet zonder maatregelen van de raad die gericht zijn op toenadering of, in de termen van Habermas, Verständigung.

Als indicatoren kunnen dienen de mate waarin organisatiestructuur en reguliere werkwijze van de raad zijn veranderd, de mate van actieve betrokkenheid van de raad bij de uitvoering van maatregelen in het kader van bestuurlijke vernieuwing en de stijging van het aantal interactiemomenten tussen burgers en de raad.

Het model van Schein is geschikt om verschillen in de mate van verandering van het handelen van gemeenteraden, samenhangend met maatregelen in het kader van bestuurlijke vernieuwing, te kunnen verklaren.

Van een poging tot het overbruggen van de kloof tussen burger en politiek wordt gesproken indien de raad meer mogelijkheden heeft gecreëerd om te kunnen komen tot contact tussen burger en politiek. Contact tussen bestuur, ambtelijke organisatie en de burger geldt niet als een zodanige poging.

## 2.6 Operationalisering

In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen die zich in de vier onderzoeksgemeenten in de jaren na 1990 hebben voorgedaan op het vlak van de bestuurlijke vernieuwing. Deze ontwikkelingen worden in hoofdstuk 4 in het kader van de analyse afgezet tegen het theoretisch kader.

De vraag of de raad nieuwe verbindingen tussen burger en politiek tot stand heeft willen brengen wordt onderzocht door aan raadsleden de vraag te stellen naar hun bekendheid met institutionele arrangementen bedoeld om de raad in zijn relatie tot de burger anders te doen functioneren. Door middel van observaties tijdens vergaderingen van raad en raadscommissies wordt onderzocht op welke wijze de raad deze nieuwe verbindingen benut.

Indien het gevolg van het hanteren van nieuwe werkwijzen is geweest, dat er sprake is van een toename van het aantal momenten waarop burgers en raadsleden open met elkaar van gedachten kunnen wisselen, kan minstens worden gesteld dat er extra verbindingen tot stand zijn gekomen.

Door het bijwonen van vergaderingen in enerzijds twee gemeenten waar de raad in het kader van de formele besluitvorming werkt met de traditionele cyclus van raads- en commissievergaderingen en anderzijds de gemeente Almere, waar de raad werkt volgens het nieuwe model van de Politieke Markt, wordt getracht aanvullende informatie te verzamelen over de manier waarop de raad gebruik maakt van bestaande en/of nieuwe verbindingen tussen burger en bestuur.

Of sprake is geweest van een ontwikkeling in het handelen van de raad in de richting van een meer op toenadering en het totstandkomen van begrip gericht handelen, zal worden onderzocht door raadsleden en verschillende ambtenaren te bevragen naar de gevolgen die de introductie van nieuwe bestuurlijke werkwijzen heeft gehad voor het functioneren van de raad. Om te onderzoeken in hoeverre sprake is van opnemings door de raad van nieuwe bestuurlijke concepten in zijn zelfconcept en eigen identiteit, stadium 3 uit het model van

Schein, wordt aan raadsleden gevraagd op welke wijze zij betrokken zijn bij de uitvoering van 'wijkgericht werken' en bij 'interactieve besluitvorming'.

In verband met het feit dat uit het onderzoek van de Onderzoeksgroep Lokale Democratie is gebleken dat een meerderheid van de burgers niet voornemens is politici te benaderen met hun vragen en/of problemen, omdat deze slecht op de hoogte zouden zijn van wat er speelt, is het noodzakelijk om op lokaal niveau de democratische uitdaging aan te gaan, zoals geïndiceerd door de commissie-Wallage<sup>98</sup>.

Onderzocht kan worden, in hoeverre de raad deze democratische uitdaging na 1990 is aangegaan, door zich beter te laten informeren omtrent hetgeen er in de stad speelt en door burgers als raad actief te benaderen in een poging hen te betrekken bij de formele besluitvorming. Hiertoe dienen de interviewvragen betreffende de rol van raadsleden in het kader van de toepassing van nieuwe bestuurlijke werkwijzen.

Een belangrijke voorwaarde in Habermas' theorie van het communicatieve handelen is dat uitspraken "waarachtig" overkomen. Er dient geen twijfel gelaten te worden of de achterliggende bedoeling van de politici verschilt van hetgeen zij als bedoeling naar buiten hebben gebracht. Een beoordeling van documenten betreffende door de raad geïntroduceerde nieuwe bestuurlijke werkwijzen, waarvan de raad stelt dat het zijn bedoeling is om de burger meer invloed te geven op het gemeentelijk beleid, in combinatie met waarnemingen in de praktijk van alle dag moeten uitwijzen of de raad waarachtig overkomt.

Door tijdens de interviews vragen te stellen over de perceptie die raadsleden hebben van de kloof tussen burger en bestuur en van bestuurlijke vernieuwing, kan worden gemeten in hoeverre de raad reden ziet om zelf te veranderen en tevens of de toepassing van nieuwe bestuurlijke concepten voor de raad meer dan een puur instrumentele betekenis heeft.

Door raadsleden te bevragen over hun rol in het kader van interactieve processen van beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kan worden onderzocht of de burgers in de gelegenheid worden gesteld om de raadsleden vaker te zien en beter te begrijpen, opdat bestaand ongenoegen en wantrouwen worden weggenomen.

Door interviewvragen te stellen over de informatievoorziening en door observaties tijdens vergaderingen kan een indruk worden verkregen of de raad communicatie als een kernactiviteit beschouwd in zijn eigen relatie tot de burger of dat de raad communicatie tussen burger en bestuur vooral aanmerkt als een taak voor college en ambtelijke organisatie.

In de onderzoeksgemeenten vindt aan de hand van het model van Schein een beoordeling plaats van de introductie door de raad van het wijkgericht werken in reactie op maatschappelijke druk om te komen tot politieke vernieuwing.

Voor de informatieverzameling wordt gebruik gemaakt van interviews, analyse van bestuurlijke documenten en eigen waarnemingen gedaan als medewerker bestuursondersteuning (IJsselstein), als raadslid-plaatsvervanger (Nieuwegein), als bezoeker van commissie- en raadsvergaderingen (Nieuwegein/IJsselstein) en van de Politieke Markt (Almere).

---

<sup>98</sup> Rapport commissie-Wallage, hoofdstuk 6.2

### 3 Gemeentebestuur en modernisering

#### 3.1 Inleiding

Opkomst lokale verkiezingen (%)	Jaar	1986	1990	1994	1998	2000*
Gemeente						
Utrecht		66,1	53,5	60,4	56,5	43,5
Nieuwegein		68,0	53,4	59,0	53,5	
IJsselstein		71,7	59,6	61,5	57,8	
Almere		71,1	54,1	60,6	50,8	

\* tussentijdse verkiezingen i.v.m. gemeentelijke herindeling

De historisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, met name in de grote steden, zorgde ervoor dat bestuurlijke vernieuwing een beleidsthema werd. Tussen de wereld van de burger en die van de politiek werd door velen een groeiende kloof ervaren.

Naar aanleiding van de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen werd in 1991 door een interuniversitaire onderzoeksgroep onder leiding van bestuurskundige Pieter Tops in zeven grotere gemeenten, waaronder Utrecht, een onderzoek uitgevoerd naar het functioneren van de lokale democratie en de achterliggende oorzaken van de lage opkomst bij de lokale verkiezingen<sup>99</sup>.

De onderzoekers onderscheidden vijf mogelijke oorzaken die genoemd werden voor de lage opkomst, te weten:

1. het bestaan van politieke ontevredenheid bij het electoraat over het gevoerde beleid en/of het functioneren van het gemeentebestuur, dan wel persoonlijke ontevredenheid over zaken die geen directe relatie hebben met het doen en laten van de lokale overheid. Hierbij doelden de onderzoekers op persoonlijke ontevredenheid bij de burger over wijkvoorzieningen en het leefklimaat;
2. het gemeentebestuur zou in de belevingswereld van de burger niet of nauwelijks van belang zijn;
3. de in de ogen van de burger geringe betekenis van partijpolitiek op lokaal niveau;
4. het verlies van vertrouwen in de lokale politiek;
5. de geringe belangstelling voor en kennis van de lokale politiek.

De onderzoekers gingen na, welke samenhang te ontdekken viel tussen genoemde mogelijke oorzaken van de lage opkomst en de stemkans.

Uit het onderzoek bleek dat de burgers in veel opzichten tevreden waren over hun directe woonomgeving en positief oordeelden over het algemene leefklimaat in de stad. Een duidelijk verband tussen de mate van persoonlijke tevredenheid over het leefklimaat in de wijk en de stemkans kon niet worden aangetoond.

Wel kon een duidelijk verband worden aangetoond tussen de stemkans en achtereenvolgens de mate van interesse en kennis van de lokale politiek, het politiek zelfvertrouwen van de burger en het kunnen waarnemen van en belang hechten aan lokale partijpolitieke verschillen.

Gebrek aan vertrouwen in de lokale politici bleek een belangrijke rol te spelen. Een meerderheid van de ondervraagden had geen groot vertrouwen in de lokale politici. Politieke

<sup>99</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991). "Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle"

partijen zouden slechts geïnteresseerd zijn in de stemmen en geen belang stellen in de opvattingen van de burgers<sup>100</sup>. Politieke partijen zouden slecht op de hoogte zijn van hetgeen er onder de burgers leeft.

De lokale politiek had volgens de burgers onvoldoende eigen gezicht en zou, zo werd gedacht, weinig invloed hebben op het dagelijks leven. Veel ondervraagden die het belang van partijpolitieke scheidslijnen voor de lokale politiek wel onderkenden, gaven aan dat het maken van onderscheid tussen de verschillende partijen een moeilijke opgave was.

De onderzoekers maakten duidelijk dat burgers die invloed dachten te kunnen uitoefenen of uit protest wegbleven meer geïnteresseerd waren in politiek dan burgers die uit burgerzin gingen stemmen of wegens geringe betrokkenheid niet gingen stemmen.

Een meerderheid van de stemmers liet zich leiden door burgerzin. Voor hen was de legitimiteit van het lokale politiek-bestuurlijke bestel in essentie nog aanwezig.

Het geconstateerde gebrek aan vertrouwen in de lokale politiek vormde, indien dit lang zou voortduren, volgens de onderzoekers een bedreiging voor de legitimiteit van het politieke bestel<sup>101</sup>. De onderzoeksgroep gaf om deze reden aan, dat herstel van het vertrouwen in de politiek, in combinatie met het brengen van het bestuur op korte afstand van de burger, de kern zou moeten uitmaken van het streven naar bestuurlijke en politieke vernieuwing.

#### Dualisering

Door de commissie-Elzinga zijn in opdracht van het kabinet Paars II (1998 – 2002) voorstellen ontwikkeld voor de vormgeving van de dualisering van het gemeentebestuur. Dualisering zou een bijdrage moeten leveren aan het aantrekkelijker maken van de politiek voor burgers en politici. Steeds minder mensen lijken bereid te zijn hun stem uit te brengen en steeds minder mensen kiezen ervoor om actief te worden in de politiek als lid van een van de gevestigde politieke partijen.

In haar rapport gaf de commissie aan, dat weliswaar wettelijk maatregelen getroffen kunnen worden om het gemeentebestuur anders te laten functioneren, maar dat politieke cultuurverandering minstens zo belangrijk is om het doel van het kabinet te bereiken.

Het beeld dat bij de burgers bestaat van politiek wordt in belangrijke mate gevormd door hetgeen tot hen komt via de media en door hetgeen men “van horen zeggen” heeft. De beslissing om al dan niet te gaan stemmen wordt mede ingegeven door het beeld dat men heeft van de lokale politiek. Ook in een gedualiseerd bestel zal dit zo zijn. Alle reden om in het kader van het onderhavige onderzoek aandacht te besteden aan de dagelijkse politieke praktijk. In de jaren '90 hebben gemeenten zich op het terrein van de bestuurlijke vernieuwing vooral beziggehouden met de invoering van wijkgericht werken. Wijkgericht werken, beeldvorming van de politiek en het leuk maken van de politiek kunnen met elkaar in verband worden gebracht. Een bestudering maakt duidelijk hoe deze zaken zich in de praktijk tot elkaar verhouden.

---

<sup>100</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 92

<sup>101</sup> Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), Deelrapportage stad Utrecht, p. 95

## 3.2 Gemeentebestuur en modernisering in Utrecht

### 3.2.1 Bestuurlijke vernieuwing in Utrecht

Gevraagd naar initiatieven die in de loop van de jaren '90 zijn ontwikkeld om de werkwijze te veranderen onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing, worden van ambtelijke zijde genoemd het wijkgericht werken en de invoering van accountmanagement. Van politieke zijde worden de raadscommissies voor de wijken (wijkcommissies) genoemd.

Bestuurlijke vernieuwing in de gemeente Utrecht, voorzover het de ambtelijke organisatie betrof, richtte zich in toenemende mate op het wijkgericht werken. Het genoemde accountmanagement betrof het aanwijzen van accountmanagers, gemandateerde ambtenaren van de verschillende vakdiensten, die gingen deelnemen aan het wijkmanagementoverleg, een ambtelijk afstemmings- en sturingsorgaan op wijkniveau.

In de gemeente Utrecht vormen de kloof tussen burger en bestuur en een geconstateerd gebrek aan samenhang in het aanbod van de gemeentelijke diensten reeds in 1984 aanleiding om te starten met een proef met een decentrale organisatie in één van de Utrechtse wijken.

In 1987 breidde het wijkgericht werken zich uit en werden er 5 wijkbureaus in het leven geroepen. Nog later, in 2000, is de gemeente Utrecht ingedeeld in 9 wijken, ieder met een eigen wijkbureau. Met ingang van 1 januari 2001 steeg dit aantal verder tot 10, na een gemeentelijke herindeling waarbij de gemeente Vleuten-De Meern werd samengevoegd met Utrecht. Het voormalig stadhuis van laatstgenoemde gemeente werd omgesmeed tot het eerste "wijkservicecentrum" van Utrecht.

Het Utrechtse model van wijkgericht werken kent vier doelstellingen<sup>102</sup>:

1. het verkleinen van de kloof tussen inwoners en het gemeentebestuur.
2. het vergroten van het democratisch gehalte van de besluitvorming.
3. het bevorderen van een vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijk apparaat.
4. het bevorderen van de afstemming tussen de beleidsinterventies van verschillende diensten van het gemeentelijk apparaat.

Het wijkgericht werken wordt in Utrecht vanuit een afzonderlijke dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing (DWS) geregisseerd. Deze procesdienst heeft als opgave de vakdiensten te brengen tot onderlinge afstemming en tot afstemming van het gemeentelijk handelen op de vraag uit de wijk. Uit kritische reacties van wijkbewoners blijkt dat het idee leeft dat bestuur en politiek, ondanks het bestaan van voornoemde procesdienst, er niet in slagen om deze opgave te volbrengen<sup>103</sup>. De macht van de vakdiensten is kennelijk erg groot.

### 3.2.2 Politieke vernieuwing in Utrecht

In 2000 vonden er in de gemeente Utrecht tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen plaats in verband met een gemeentelijke herindeling, waarbij de gemeente Vleuten-De Meern werd toegevoegd aan Utrecht. Deze verkiezingen kenden een nog lager opkomstpercentage dan de gemeenteraadsverkiezingen van 1990.

Uit een analyse van de uitslagen van deze verkiezingen bleek dat een lokale partij, Leefbaar Utrecht, met als lijsttrekker de bekende Nederlander, populaire zanger en Utrechtse horecafiguur Henk Westbroek, veruit de grootste partij was geworden in alle Utrechtse wijken. Op de lijsttrekker van Leefbaar Utrecht werd 19,8 % van het totaal aantal stemmen uitgebracht.

<sup>102</sup> Organisatiemodellen wijkgericht werken: een vergelijkend onderzoek.. (1999), p. 17

<sup>103</sup> [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl), Dossier Wijkgericht werken, Reactie Bewonersplatform Overvecht op het besluit over wijkaanpak, "Inzet gemeenteraad laat te wensen over", 6 maart 2004

Tien jaar na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 bleek dat de burger nog altijd geen vertrouwen had in de oude lokale politiek en dit tot uitdrukking bracht door niet te stemmen of op Leefbaar Utrecht te stemmen.

Voor het zittende Utrechtse college vormde de uitslag van de verkiezingen aanleiding om opnieuw een onderzoek te laten uitvoeren naar de motieven om niet te gaan stemmen. Opmerkelijk genoeg werd niet onderzocht waarom er door de burgers die wel waren gaan stemmen, zo massaal op de lijsttrekker van Leefbaar Utrecht was gestemd.

Uit het onderzoek door Bureau Lagendijk (december 2000) bleek dat de helft van de niet-stemmers een persoonlijke reden aangaf om niet te gaan stemmen. Naast ziekte werden redenen aangegeven als “te druk met andere dingen” of “vergeten”. Niet-stemmers om laatste twee redenen geven aan dat meer informatie over de partijen en verkiezingen hen er misschien toe had kunnen bewegen om toch te gaan stemmen.

De onderzoeksbureaus die in de gemeente Utrecht onderzoek hebben gedaan naar aanleiding van de lage opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen gaven aan dat de politieke partijen zich meer moesten profileren. Dit profileren zou permanent dienen te gebeuren en niet alleen in verkiezingstijd, omdat dit afbreuk doet aan het vertrouwen in de politiek. Er bleek behoefte te bestaan aan meer duidelijkheid en meer zichtbaarheid van de gemeentepolitiek.

Gelet op het feit dat vorenstaande zeker niet van toepassing was op Leefbaar Utrecht, met name niet op zijn lijsttrekker, diende met name de oude politiek zich iets gelegen te laten liggen aan deze onderzoeksresultaten.

Om de burgers in het algemeen meer te betrekken bij de politiek zouden deze op vele andere manieren hun stem moeten kunnen laten horen. Meer politieke momenten in feite, zoals Tops en Zouridis, bedoelen als zij het hebben over een pluralistisch bestuursconcept<sup>104</sup>.

Na de verkiezingen van 2000 werd in Utrecht een college gevormd bestaande uit Leefbaar Utrecht, PvdA, CDA, VVD en Burger & Gemeenschap (lokale partij uit de voormalige gemeente Vleuten-De Meern). Een van de kernpunten in het Utrechtse collegeprogramma 2001-2006 vormde het streven om het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen. Dit vertrouwen zou moeten groeien door de politiek meer de wijk in te brengen.

Een belangrijke extra maatregel die op de verkiezingen van 2000 volgde was de instelling van wijkraden. Deze organen, samengesteld uit vertegenwoordigers van wijkorganisaties, ondernemers, overleggroepen en zelforganisaties, kregen verantwoordelijkheid toebedeeld voor het opstellen en uitvoeren van door de gemeenteraad vast te stellen wijkprogramma's.

De positie van de in de eind jaren '90 door de raad ingestelde raadscommissies voor de wijken diende versterkt te worden, door ze het Recht van Initiatief te geven en andere, nog nader aan te geven, taken in verband met wijkaangelegenheden. Andere bestuurlijke maatregel was, dat er naast één coördinerend wethouder “wijkgericht werken”, wijkwethouders werden aangewezen die ieder voor één of twee wijken de bestuurlijke verantwoordelijkheid namen. Eerstgenoemde eindverantwoordelijk wethouder voor de organisatie en verdere uitwerking van het wijkgericht werken nam zelf ook het wijkwethouderschap op zich voor minimaal één wijk.

De wijkwethouders gingen na de verkiezingen in 2000 fungeren als voorzitter van de wijkcommissies. Tot dan toe hadden er raadsleden als voorzitter van deze gebiedsgerichte

---

<sup>104</sup>Tops en Zouridis (2002), p. 146 e.v.



raadscommissies gefunctioneerd en waren de wethouders hierbij als gast aanwezig geweest. De wijkwethouders zijn nauw betrokken bij de wijkprogrammering, houden wijkspreekuur, bekleden het budgethouderschap voor het leefbaarheidsbudget van de wijk, leggen verantwoording af over de aanwending van het leefbaarheidsbudget aan de wijkraden en vertegenwoordigen het college in de wijk.

Leefbaar Utrecht, de grote winnaar bij de verkiezingen in 2000, neemt de bestuurlijke verantwoordelijkheid op zich voor zowel het wijkgericht werken, als bestuurlijke vernieuwing. In het collegeprogramma 2001-2006 werd opgenomen, dat de lokale democratie *zowel in politiek, als in bestuurlijk opzicht* diende te vernieuwen. Volgens de ambtelijke zegsbron leefde op dat moment breed het gevoel van het bestaan van een kloof tussen burger en politiek. De politiek zelf kreeg de opdracht om te vernieuwen, om daarmee de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen. Wijkgericht werken was hierbij een van de uitgangspunten. De gemeente Utrecht wenste de vernieuwingimpuls die van hogerhand zou worden gegeven, aansluitend op het verschijnen van het rapport van de commissie-Elzinga, niet af te wachten.

De Utrechtse politiek ging op zoek naar nieuwe wegen om de stad betrokken te houden bij de politiek. Het nadenken hierover in de jaren '90 mondde uit in het programma Betrokken Stad. Raadplegende referenda op wijkniveau moesten mogelijk worden gemaakt, mogelijkheden voor het volksinitiatief werden onderzocht en een start werd gemaakt met de voorbereidingen om digitaal stemmen mogelijk te maken.

De Utrechtse politiek had na de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 gekozen voor het uitbreiden van het wijkgericht werken, teneinde de kloof tussen burger en bestuur te verkleinen. Door in de loop van de jaren '90 wijkbureaus in het leven te roepen werd getracht het dagelijks bestuur en de ambtelijke organisatie dichterbij de Utrechtse burger te brengen.

De politiek koos in Utrecht in de jaren '90 niet alleen voor een versterking van het in de jaren '80 reeds geïnitieerde wijkgericht werken door de ambtelijke organisatie, maar ook voor een wijkgerichte organisatie van de politiek. Naast de traditionele raadscommissies van advies en bijstand werden de wijkcommissies ingesteld. De instelling van deze commissies, die niet beschikten over een officiële wettelijke status, had als bedoeling om de politiek dichterbij de burger te brengen.

Tot 2004 hadden de raadsleden formeel zitting in twee wijkcommissies. Deze commissies vergaderden in principe maandelijks.

Met het oog op hun rol in het kader van het wijkgericht werken stonden de wijkbureaus ter beschikking aan raadsleden die lid waren van wijkcommissies. Op de wijkbureaus werd het secretariaat gevoerd voor deze commissies.

In de jaren '90 wordt de fracties de mogelijkheid geboden om in de wijkcommissies ook niet-raadsleden (raadslid-plaatsvervangers) te doen benoemen. Voorwaarde hierbij was dat deze personen voor de betreffende partij op de kandidatenlijst vermeld stonden bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Deze ondersteunende maatregel was met name bedoeld om het werk voor de kleinere raadsfracties te verlichten. De mogelijkheid om niet-raadsleden te benoemen bestond niet voor de vakcommissies.

In 2004 wordt door de raad besloten om de wijkcommissies op te heffen. Deze commissies werden in de praktijk voor een groot deel bezet door raadslid-plaatsvervangers, hetgeen het verwijt opleverde dat het wijkniveau kennelijk weinig prioriteit had voor de raadsleden<sup>105</sup>. De

---

<sup>105</sup> "Wijkaanpak in Uitvoering", gemeente Utrecht, december 2003

extra vergaderingen vormden voor de raadsleden een te zware belasting. De raad wilde wel betrokken blijven bij wat er in de wijken leefde, maar op een andere manier.

Sommige raadsleden gaven in de discussie die vooraf ging aan het opheffen van deze wijkcommissies aan, dat ieder raadslid een eigen verantwoordelijkheid blijft houden om contacten met de burgers te onderhouden. Een opmerking die de deur lijkt dicht te doen voor een collectieve aanpak van het probleem van de kloof tussen burger en politiek.

Uit een evaluatierapport kwam naar voren dat grote onvrede onder de wijkbewoners ontstond over het gedrag van veel politici. Het voorstel van Leefbaar Utrecht en de VVD om wijkraden op te richten en de wijkcommissies op te heffen, leverde de raad het verwijt op dat hij zijn eigen inzet liet varen. De raadsleden werden opgeroepen voor de broodnodige contacten naar de wijken te komen. Het af en toe organiseren van een wijkspreekuur door een of twee van de politieke partijen werd niet als voldoende beschouwd<sup>106</sup>.

De kritiek van de wijkbewoners was voorts dat de raad op hetzelfde moment dat de wijkcommissies werden opgeheven, verklaarde dat de vakdiensten meer wijkgericht moesten gaan werken. Dit werd gezien als het uit de weg gaan van de eigen verantwoordelijkheid van de politiek voor het overbruggen van de kloof met de burgers.

Nadat in het voorjaar van 2004 besloten was om de wijkcommissies op te heffen, werd in augustus 2004 gestart met het organiseren van halfjaarlijkse bijeenkomsten in de Utrechtse wijken (10), waarvoor de raadsleden worden uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen de burgers actiepunten aandragen voor de raad. Net als met de vergaderingen van de wijkcommissies is de vraag of veel raadsleden deze bijeenkomsten bij zullen blijven wonen.

Tijdens de vergaderingen van de vakcommissies en de raad komen, volgens de politieke zeksbron, de onderwerpen aan de orde komen die voor de hele stad belangrijk zijn. Deze onderwerpen zijn vaak erg complex van aard en vergen een forse tijdsinvestering van het raadslid, hetgeen niet te combineren valt met het bijwonen van alle wijkbijeenkomsten.

In 1999 heeft de raad aan burgers het Recht van Initiatief toegekend. Burgers kunnen agendapunten aandragen voor de raad. De raad kon vervolgens besluiten dat aangelegenheden die ingevolge het Recht van Initiatief actueel waren geworden via de wijkcommissies, derhalve op decentraal niveau, dienden te worden afgedaan. Politieke vernieuwing is verder terug te vinden in een deel van de programmapunten van het project "Betrokken Stad". Genoemd kan worden de invoering van het correctief referendum waarmee de raad aangaf, zich ook tussentijds te willen laten leiden door het oordeel van de burgers.

Ondanks alle gemeentelijke inspanningen gericht op het overbruggen van de kloof vormden de in november 2000 gehouden tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen wat betreft het opkomstpercentage een nieuw historisch dieptepunt. Met een opkomstpercentage van 43,5% leek de kloof tussen burger en politiek eerder groter dan kleiner te zijn geworden.

Tweede opvallende feit bij deze verkiezingen was de sterke groei van Leefbaar Utrecht. De partij slaagde erin 14 van de 45 raadszetels te bemachtigen. De lijsttrekker wist, als bekende persoonlijkheid met veel media-ervaring, de schijnwerpers voortdurend op zich gericht te houden. Bovendien voerde zijn partij een onorthodoxe campagne. Zo werden landelijk bekende sportfiguren ingeschakeld en kon de Utrechtse studentenpopulatie genieten van een gratis popconcert. Een aantal omstreden onderwerpen (Utrecht City Project en aanleg

---

<sup>106</sup> [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl), Dossier Wijkgericht werken, Reactie Bewonersplatform Overvecht op het besluit over wijkaanpak, "Inzet gemeenteraad laat te wensen over", 6 maart 2004

busbaan door de binnenstad) vormden een uitstekende voedingsbodem voor het oppositionele geluid van Leefbaar Utrecht.

Wethouder Ger Mik (PvdA), verantwoordelijk voor financiën en organisatie, verklaarde na afloop van de verkiezingen dat Utrecht hét grote voorbeeld was van wijkgericht werken. Geen enkele stad was volgens hem zo ver gegaan met deze werkwijze. Hierdoor zou volgens deze PvdA-bestuurder, anders dan in 1990, geen sprake meer zijn van “een verstopte pijplijn tussen burger en overheid”. Desalniettemin is het opkomstpercentage bij de verkiezingen van 2000 10% *lager* dan bij de verkiezingen van 1990.

Het overbruggen van de kloof tussen burger en politiek was, dat maakte de opkomst duidelijk, een opgave van een andere orde dan het ontstoppen van de pijplijn tussen burger en overheid.

Indien de opvatting van de politieke zegsbron, dat de burgers weliswaar klagen over politiek, maar dat de kern hiervan vaak is dat de burger zich onbeleefd behandeld voelt door het bestuur of dat hij zijn gelijk niet krijgt, algemeen gedeeld wordt door de raadsleden heeft het er de schijn van dat de politiek zich weinig geraakt voelt door de onvrede onder de burgers. Met name bestuur en ambtenaren zouden volgens deze opvatting de oorzaak zijn van het klagen over de politiek.

Volgens de ambtelijke zegsbron daarentegen speelt defaitisme een rol, burgers die in de jaren '70 en '80 actief betrokken waren geweest bij het proces van politieke besluitvorming waren teleurgesteld geraakt in de politiek, omdat deze naar hun mening onvoldoende luisterde naar wat zij hadden ingebracht.

De ambtelijke zegsbron was verder van oordeel, dat de oorzaak van de kloof die begin jaren '90 geconstateerd gezocht diende te worden in desinteresse bij de burger voor politiek omdat het de burger economisch goed ging. De ambtelijke zegsbron wijst er verder op, dat het in de jaren '90 vaak zo was dat een zelfde discussie soms op meerdere plekken tegelijk werd gevoerd, terwijl er uiteindelijk in de formele besluitvorming door de raad niets mee werd gedaan.

Bij de lage opkomst zou ook een rol hebben gespeeld dat de stad Utrecht veel inwoners kent met een relatief hoog opleidingsniveau, die minder ontzag hebben voor de raad. De raad betekent minder voor hen, omdat zij bekend zijn met andere wegen om op te komen voor eigen belangen.

Het opmerkelijke succes van Leefbaar Utrecht vormde een aanwijzing dat er bij de Utrechtse burgers nog wel degelijk sprake was van betrokkenheid bij de politiek. De “grijsheid” van de politiek werd door deze partij en met name door haar lijsttrekker doorbroken. De partij nam duidelijke partijstandpunten in. Leefbaar Utrecht zette zich sterk af tegen de gevestigde politiek, haar vertegenwoordigers spraken zich duidelijk uit. Regelmatig ontstonden heftige botsingen tussen Leefbaar Utrecht en de oude politiek. De media lieten niet na uitvoerig te berichten over deze conflicten.

### 3.2.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in Utrecht

In de gemeente Utrecht functioneert de raad, volgens de verschillende zegsbronnen, sedert de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur niet wezenlijk anders dan voorheen. De belangrijke onderwerpen van de dag, zoals een Utrecht City Project, regeren de agenda en zorgen ervoor dat raadsleden geen extra tijd overhouden om contacten te onderhouden met de burger. Uit een in 2002 verschenen onderzoeksrapport van het Centre for Local Democracy van de Erasmus Universiteit Rotterdam<sup>107</sup> blijkt dat de Utrechtse

<sup>107</sup> Centre for Local Democracy (2002), p. 35

raadsleden, relatief gezien, nog altijd slechts een zeer beperkt gedeelte van hun tijd aanwenden voor het onderhouden van contacten met de burger.

De fracties maken veelvuldig gebruik van de diensten van de griffie. Omdat de gemeentesecretaris een duidelijk andere positie bekleedt werd van zijn diensten in het verleden weinig gebruik gemaakt. Men is gewend om rechtstreeks op ambtenaren af te stappen voor informatie uit de eerste hand.

Van de zijde van de politiek werd vernomen dat, met name dankzij de inzet van de griffie, relevante beleidsinformatie sinds de dualisering op een eerder moment en in grotere hoeveelheden beschikbaar wordt gesteld.

Op 1 januari 2001 kreeg Utrecht een nieuw stadsbestuur met daarin een lokale partij, Leefbaar Utrecht, als grootste partij. Er bestond bij deze lokale partij sterk het besef dat er een kloof aanwezig was tussen politiek en burgers. De fractievoorzitter van deze partij, een landelijk bekende zanger tevens horeca-exploitant, deed met zijn manier van presenteren veel om deze kloof te overbruggen.

De informatievoorziening van de raad verloopt thans centraal via de griffie en niet langer via de verschillende secretarissen van raadscommissies of via de diensten. Met de invoering van het dualisme is de hoeveelheid toezonden stukken volgens de politieke zegsbron aanzienlijk toegenomen. In toenemende mate verloopt de informatievoorziening ook digitaal. Dit ondanks het feit dat het presidium vrij streng selecteert welke stukken ter behandeling aan de raadscommissies worden voorgelegd. Voor de raadsleden betekent het dat zij nog meer tijd kwijt zijn aan het bestuderen van stukken.

Voordeel voor de collegeleden is dat zij zich beter kunnen voorbereiden op de bespreking van de onderwerpen in de raadscommissies, hetgeen het debat ten goede komt. In het verleden was het, volgens de politieke zegsbron, voor wethouders regelmatig nodig om te improviseren, zodra iets een bespreekpunt werd. Uit voorzorg werden in het verleden tal van ambtelijk adviseurs verzocht aanwezig te zijn tijdens de commissievergaderingen.

De raadsfracties zoeken het contact met de burger door op eigen initiatief als toehoorder bijeenkomsten van wijkraden bij te wonen. Binnen de fracties worden deze werkzaamheden verdeeld. Op de vraag naar de wijze waarop de raad zich met interactieve besluitvorming bezighoudt is het antwoord van de politieke zegsbron, dat van enige betrokkenheid bij processen van interactieve beleidsvorming al jaren geen sprake meer is. Gememoreerd wordt dat de raad in het verleden betrokken was bij "planidentificaties". Hierbij kon de raad randvoorwaarden aangeven die gehanteerd dienden te worden bij de verdere uitwerking van het beleid.

Door de raad is nog weinig aandacht besteed aan zijn eigen manier van communiceren. Het wordt als een taak van de griffie beschouwd om persberichten van de raad op te stellen en contacten met de wijkorganen te onderhouden. Het idee om de raad meer als geheel naar buiten te laten treden stuit volgens de politieke zegsbron op bezwaren van de raadsfracties. Met name de oppositiepartijen voelen hier weinig voor.

Zoals ook voor de dualisering het geval was sluiten de collegepartijen de gelederen als het gaat om de belangrijkste politieke voorstellen waarover in de raad besluiten genomen dienen te worden. Ter afsluiting van een conflict tussen de coalitiepartijen VVD en Leefbaar Utrecht is in 2004 in de openbaarheid van de raadsvergadering door Leefbaar Utrecht aangegeven dat tussen de coalitiepartijen is overeengekomen het fenomeen "achterkamertjes" in ere te herstellen.

De verhoudingen binnen de raad zijn aan verandering onderhevig. Naar de mening van de zeksbronnen is een grotere afstand ontstaan tussen collegefracties en hun wethouders. Omdat ook de collegepartijen willen tonen dat zij duaal handelen bestaat als het de minder belangrijke voorstellen betreft, eerder de mogelijkheid dat een collegepartij met de niet-collegepartijen meestemt. De positie van niet-collegepartijen is versterkt, omdat het eenvoudiger is geworden om eigen punten via het presidium geagendeerd te krijgen.

Los van de dualisering, maar wel vanuit hetzelfde besef van het bestaan van een kloof tussen politiek en de burger, zijn na de grote verkiezingsoverwinning van Leefbaar Utrecht in 2000 de wijkraden en wijkwethouders als instrumenten toegevoegd.

Door het gebruik van het instrument wijkwethouder, is het bestuur toegankelijker geworden voor de burger. Het bestuur getuigt, volgens de politieke zeksbron, van meer daadkracht bij het oplossen van alledaagse problemen in de wijken, Signalen van burgers komen bovendien dankzij dit instrument beter door in het college.

Grote politieke vraagstukken en belangrijke projecten komen in de raad aan de orde. De raad tracht zich meer te concentreren op het politieke debat. In verband hiermee is aan het bestuur verzocht om in het vervolg voorstellen aan te leveren die "argumentatieve adviezen" bevatten. De voorstellen zouden gericht dienen te zijn op het doen ontstaan van politiek debat. Omdat in een grote stad als Utrecht veel belangrijke onderwerpen spelen die vaak complex van aard zijn, is het volgens de politieke zeksbron onontkoombaar dat veel van de tijd en energie van raadsleden gestoken worden in de vergaderingen van de raadscommissies. Wel is door de raad besloten om de woensdagavond in beginsel vrij te houden van vergaderingen.

Door de ambtelijke zeksbron wordt gesignaleerd dat het uitwerken van nieuwe instrumenten, bedoeld om te komen tot een andere verhouding tussen politiek en de burger de nodige tijd vergt. Met het programma "Betrokken Stad" werd getracht de gemeente, als geheel, anders te doen functioneren. Dit door het uitwerken van een reeks van instrumenten voor participatie. Met de introductie van het Lokaal Referendum, het Burgerinitiatief (gericht op de agenda van de raad), het Recht van Initiatief (gericht op de agenda van de wijkwethouder en de besteding van het Leefbaarheidsbudget voor de wijk) heeft de lokale democratie in Utrecht in de periode 2000-2004 nieuwe impulsen gekregen

Gesignaleerd wordt dat de meeste ambtenaren van de gemeente Utrecht hun directeur zien als degene waarvoor zij werken en niet de raad. De meeste ambtenaren binnen de (17) gemeentelijke diensten voelen zich geen onderdeel van een politieke organisatie en hebben niet het idee dat zij het werkapparaat van de raad vormen. Degenen die dat idee wel hebben, ervaren dat met de dualisering de afstand tussen ambtelijke organisatie en de raad gegroeid is.

#### 3.2.4 Conclusies

Het tot uitdrukking brengen van betrokkenheid door een stem uit te brengen staat kennelijk los van het wijkgericht werken. Bestaande onvrede over het door de oude politiek gevoerde beleid en de media-aandacht die Leefbaar Utrecht voor zich weet op te eisen, zijn kennelijk eerder debet aan de uitslag van de verkiezingen en het opkomstpercentage dan het gegeven dat een gemeente wijkgericht werkt. De politiek zelf slaagt er kennelijk onvoldoende in om de burger aan te sporen te getuigen van zijn betrokkenheid door een stem uit te brengen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Het wijkgericht werken mag dan wellicht in Utrecht gezorgd hebben voor het ontstoppen van de pijn tussen het bestuur en de burger, het beeld van de kloof tussen politiek en de burger is zelfs nog versterkt. Het mogelijk maken van de aanstelling van niet-raadsleden in de raadscommissies voor de wijken keerde zich uiteindelijk tegen de raad in zijn poging om de politiek dichterbij de burger te brengen. Het advies van de Onderzoeksgroep Lokale democratie (2001) om de politiek op

korte afstand te brengen van de burger om te kunnen werken aan het herstel van vertrouwen werd door de individuele raadsleden niet opgevolgd. De kritiek op de raadsleden, dat zij verstek lieten gaan in de wijken, deed het vertrouwen in de politiek afnemen en vergrootte daarmee de kloof tussen burger en politiek.

De raad heeft in 2004 met het afschaffen van de raadscommissies voor de wijken en het invoeren van periodieke wijkbijeenkomsten gekozen voor zijn controlerende taak. De politiek tracht door het introduceren van nieuwe instrumenten de burgers meer invloed te geven op het gemeentelijke beleid. De raadsleden zijn niet betrokken bij processen van interactieve beleidsontwikkeling.

### 3.3 Gemeentebestuur en modernisering in Nieuwegein

#### 3.3.1 Bestuurlijke vernieuwing in Nieuwegein

Belangrijkste vernieuwende maatregel in de gemeente Nieuwegein in de jaren '90 was het in april 1996 gestarte project Wijkgericht Samenwerken. Het project maakt nog altijd onderdeel uit van het sociaal-cultureel beleid en richt zich met name op het verbeteren van het woon- en leefklimaat in de wijken.

Het project steunt op de ervaringen die het bestuur begin jaren '90 had opgedaan in het kader van het sociale vernieuwingsbeleid. Twee wijkcoördinatoren, ressorterend onder de directeur Stadsbeheer, kregen de taak om uitvoering te geven aan het wijkgericht werken. Onder de wijkcoördinatoren ressorteerden de wijkopzichters belast met de uitvoerende taken in de wijken, zoals onderhoud bestrating en groenbeheer. Gezamenlijk gaven zij uitvoering aan het wijkgericht werken. Van gemeentewege werd samenwerking gezocht met sociaal-culturele instellingen, de politie, woningcorporaties en wijkbewoners. Gefaseerd werd het wijkgericht werken in heel de gemeente ingevoerd. Via wijkshouwen, overleg met bewonerscommissies en overleg in wijknetwerken wordt door het bestuur getracht de vinger aan de pols te houden. Voorgenomen activiteiten van de samenwerkende professionals worden vastgelegd in wijkplannen.

De bestuurlijke verantwoordelijkheid kreeg de portefeuillehouder Stadsbeheer, die voorheen ook verantwoordelijk was geweest voor het uitvoering geven aan sociale vernieuwing in Nieuwegein. Sociale vernieuwing had voor een deel te maken met het woon- en leefklimaat in de wijken, vanwege de aanwending van de financiële middelen afkomstig uit de landelijke Woonconsumentenregeling, die onderdeel waren gaan uitmaken van het Fonds Sociale Vernieuwing.

Door de raad werd het project Wijkgericht Samenwerken niet direct in relatie gebracht met het onderwerp bestuurlijke vernieuwing. Bestuurlijke vernieuwing werd beschouwd als een aangelegenheid die het handelen van politiek en bestuur onderling en naar buiten toe betrof. Wijkgericht samenwerken was voor de raad een aangelegenheid die de ambtelijke organisatie betrof.

Dat het wijkgericht werken in Nieuwegein niet zonder problemen verloopt blijkt als bewonersgroepen bij herhaling harde kritiek uiten op het falend gemeentelijk handelen. Stroperigheid typeert volgens de bewoners het gemeentelijk handelen.

In verband met voornoemde kritiek uit de wijken, die betrekking had op het weinig daadkrachtige gemeentelijk optreden in de wijk, en vanwege een ingrijpende bezuinigingsoperatie kwam het wijkgericht werken halverwege de raadsperiode 1998 - 2002 onder zware druk te staan. Het college besluit in het najaar van 2000 een doorstart te maken met de wijkgerichte aanpak. De bestuurlijke verantwoordelijkheden blijven onveranderd.

Voor de status die het project in mocht nemen is relevant te noemen, dat ambtelijke zegsbronnen meldden, dat nadrukkelijk niet gesproken mocht worden van een coördinerend wethouderschap. Bestuurlijke verantwoordelijkheden betreffende de verschillende vakdiensten blijven binnen het college strikt gescheiden. De wethouder wijkgericht werken mocht slechts signaleren in het college.

De politiek werd betrokken bij het wijkgericht samenwerken door de raadsleden de gelegenheid te bieden om deel te nemen aan de periodieke wijkschouwen. Voor het overige controleert de raad op afstand hoe het bestuur omgaat met het wijkgericht samenwerken. De raad wordt, volgens de politieke zegsbron, niet op de hoogte gesteld van het vergaderschema van de wijkoverleggen. Ambtelijke zegsbronnen lieten weten, dat zij het niet wenselijk achten dat politici zich mengen in de dagelijkse praktijk van het wijkgericht werken.

Op eigen initiatief besluiten fracties om, ieder voor zich, dergelijke overleggen tussen de gemeentelijke wijkcoördinatoren en wijkbewoners bij te wonen. Raadsleden van verschillende fracties komen elkaar soms bij toeval tegen tijdens het, als toehoorder, bijwonen van de wijkoverleggen. Als zij tijdens deze gelegenheden als politicus worden aangesproken zijn zij bereid een intermediaire rol te vervullen.

Wijkgericht samenwerken in Nieuwegein wordt aangeduid als een instrument voor het beheer van de openbare ruimte<sup>108</sup>. Tegelijkertijd echter worden door het college “vormen van wijkgericht werken” genoemd als mogelijkheid voor interactieve beleidsvorming. Welke vormen specificeerde het college niet. Het wijkgericht werken wordt gezien als mogelijkheid om burgers mogelijkheden te bieden voor beïnvloeding, participatie en samenspraak bij beleidsvoorbereiding en –uitvoering.<sup>109</sup> Van politieke zijde bestaat om deze reden belangstelling voor het wijkgericht samenwerken.

In 2004 is door de raad van de gemeente Nieuwegein besloten om het wijkgericht werken steviger in te zetten met de aanstelling van wijkwethouders. Zij dienen ervoor te zorgen dat de contacten tussen wijknetwerken en het bestuur goed verlopen. Op 11 april 2005 wordt uiteindelijk een convenant gesloten tussen gemeente en wijknetwerken nadat de politiek anderhalf jaar eerder had ingestemd met een daartoe strekkend voorstel van een bewonerswerkgroep.

Het convenant regelt de relatie tussen gemeente en wijknetwerken en moet ervoor zorgen dat de steeds grotere onvrede onder bewoners over de gebrekkige communicatie wordt weggenomen<sup>110</sup>. De verantwoordelijk wethouder wijkgericht werken merkt op dat binnen de gemeentelijke organisatie hard wordt gewerkt aan het maken van een omslag. De wethouder stelde het als volgt: “Intern moet de procedure bij alle diensten zo zijn dat het wijknetwerk vroegtijdig weet van de plannen die in de wijk gaan komen, zodat ze daarin mee kunnen denken.”<sup>111</sup>

### 3.3.2 *Politieke vernieuwing in Nieuwegein*

In de gemeente Nieuwegein zijn in de jaren '90 geen specifieke maatregelen getroffen waardoor de politiek in een andere relatie tot de burger kwam te staan. De vanouds gehanteerde werkwijze van de raad(sfracties) is ongewijzigd gebleven. Raadsleden zijn nog altijd lid van een of meerdere raadscommissies, hebben in principe wekelijks fractievergadering en, uitgezonderd tijdens de zomerperiode, eenmaal per maand een raadsvergadering. De meeste fractievergaderingen vinden als vanouds wekelijks plaats in het gemeentehuis. Een enkele lokale partij (Stadspartij PGN) heeft al vanaf haar oprichting

<sup>108</sup> Raamwerk programmabegroting 2005. Programma Beheer openbare ruimte, raadsvoorstelnr. 2004-156, p. 1

<sup>109</sup> Raamwerk programmabegroting 2005. Programma Bestuur, dienstverlening en burgers, raadsvoorstelnr. 2004-156, p. 37

<sup>110</sup> “Convenant gemeente en wijknetwerken”, lokaal huis-aan-huisblad “De Molenkruier”, gemeentepagina, 13 april 2005

<sup>111</sup> Lokaal huis-aan-huisblad “De Molenkruier”, 18 februari 2004, p. 21

eind jaren '80 de gewoonte om bij de fractievoorzitter aan huis te vergaderen en ontvangt daar de burgers.

### 3.3.3 *Democratische vernieuwing en de duale raad in Nieuwegein*

De raad van de gemeente Nieuwegein heeft als het gaat om het proces van vernieuwing en de feitelijke vorm van de dualistische praktijk gekozen voor een groeimodel. Allereerst is gewerkt aan het tot stand brengen van alle instrumenten. De inhoudelijke ontwikkeling van het dualisme heeft nog niet plaatsgevonden<sup>112</sup>.

De gemeenteraad van Nieuwegein laat zich hierbij ondersteunen door een griffie van beperkte omvang. Naast de in het najaar van 2002 benoemde griffier (fulltime) bestaat deze uit 1 fulltime administratieve formatieplaats.

De griffier heeft zich vooralsnog vooral beziggehouden met het instrumenteren van de raad in verband met het duale bestel. Veel van de beschikbare tijd wordt besteed aan de zorg voor de (tijdige) aanlevering van stukken, de verslaglegging en het bijhouden van toezeggingenlijsten. Dit betreft taken die voorheen werden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de gemeentesecretaris.

In de gemeente Nieuwegein wordt het uitgangspunt gehanteerd dat, zolang niet kan worden aangetoond dat activiteiten ten dienste van de duale raad als "nieuw" bestempeld kunnen worden, zij op contractbasis en ten laste van de reeds beschikbare budgetten door de staande organisatie uitgevoerd dienen te worden. Secretarissen van raadscommissies worden op contractbasis ingehuurd door de griffier en adviezen van communicatie-medewerkers worden eveneens op contractbasis geleverd.

Als belangrijkste duale wapenfeiten tot 2005 worden genoemd het opzetten van een Lokale Rekenkamer en het interactief opstellen van de Programmabegroting 2005. Interactief wilde hierbij zeggen, in wisselwerking tussen raad en college.

Op de lijst van nog resterende actiepunten voor de raad, gedurende de raadsperiode 2002-2006, staan onder andere nog de onderwerpen "communicatie door de raad" en "invulling volksvertegenwoordigende rol". Het enthousiasme over de dualisering is niet bij alle politieke partijen even groot. Een ambtelijke zegsbron meldde dat onder raadsleden, bestuurders en directeuren het idee leeft, dat de burger meer gebaat is bij de invoering van het wijkgericht werken, de inrichting van een Stadswinkel en interactieve beleidsontwikkeling dan door de dualisering van het gemeentebestuur.

Nagenoeg gelijktijdig met de aanbieding van het rapport van de Stuurgroep-Leemhuis<sup>113</sup> aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties werd door de Nieuwegeinse raadsgriffie een Evaluatienota Duaal Nieuwegein aan de raad aangeboden. Uit deze nota blijkt dat de raadsleden van mening zijn dat het monisme in Nieuwegein na twee jaar duaal bestel nog in ruime mate aanwezig is.

Volgens enkele fracties hebben de samenstelling van het college en de verschuivingen in de raad na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 meer invloed gehad op de situatie dan de invoering van het dualisme. Geduid wordt met name op het winnen van de verkiezingen door nieuwkomer Leefbaar Nieuwegein, de daaropvolgende deelname aan het college van deze partij en vervolgens, in 2003, het vroegtijdig vertrek van de wethouder van deze partij wegens disfunctioneren.

<sup>112</sup> Evaluatienota Duaal Nieuwegein, p. (14 december 2004), p. 13

<sup>113</sup> Rapport stuurgroep-Leemhuis (15 december 2004)



Zowel de fracties van oppositie- als coalitiepartijen zijn van mening dat het college geen correcte invulling geeft aan haar actieve informatieplicht. Het college wordt door de raad als afschermend en willekeurig in haar informatieverschaffing beschouwd. Zelf heeft het college daarentegen het gevoel dat het de raad uitstekend informeert.

Kort voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur had de raad van Nieuwegein in zijn vergaderingen het vragen-halfuurtje ingesteld. Een mogelijkheid voor raadsleden om vragen te stellen aan leden van het college over onderwerpen die niet eerst in de raadscommissie geagendeerd hebben gestaan. Voorts werd het Burgerinitiatief mogelijk gemaakt. Deze maatregelen worden door de raadsleden gezien als initiatieven om de raad anders te laten functioneren.

Dat berichtgeving in de media een verkeerd beeld kan geven van de situatie blijkt op 5 november 2004, wanneer het blad Binnenlands Bestuur publiceert dat de gemeente Nieuwegein in 2003 landelijk koploper was wat betreft het aantal ingediende burgerinitiatieven. De publicatie maakte geen melding van het feit dat 10 van de 12 ingediende initiatieven van één persoon afkomstig waren. Van het vragen-halfuurtje werd in september 2004 pas voor het eerst gebruik gemaakt door burgers om vragen te kunnen stellen aan een wethouder. De realiteit is dat vrijwel geen burgers gebruikmaken van de nieuwe instrumenten.

In juni 2005 wordt, na een daartoe strekkend Burgerinitiatief, door de raad besloten om de burgers het recht te geven om “mee te spreken” tijdens commissievergaderingen. Het was de burger tot dan toe slechts toegestaan om deel te nemen aan de besprekingen indien raadsleden dit ad hoc mogelijk maakten.

De burger had slechts het recht om gebruik te maken van het inspreekrecht aan het begin van de vergadering. Dit inspreken, zo bleek uit de verrichte waarnemingen, bestond uit eenrichtingsverkeer. Burgers die in de veronderstelling verkeerden dat hun inspreken tot een dialoog met de raadscommissie zou leiden, kwamen bedrogen uit. De reactie van de politici, zo die er was, bleef doorgaans beperkt tot het stellen van een of enkele vragen aan de spreker. Na beantwoording mocht de spreker de rest van de vergadering slechts vanaf de publieke tribune volgen, zonder nog enige invloed op het verloop van de beraadslagingen uit te kunnen oefenen. De raadsleden waren geheel vrij om al dan niet te refereren aan hetgeen door spreker navorsen was gebracht. Indien dit niet het geval was vroegen sprekers zich af wat het nut geweest was van hun poging om een bijdrage te leveren aan de politieke discussie.

In de gemeente Nieuwegein wordt op projectbasis gekozen voor een interactieve aanpak. Een Nota interactieve beleidsontwikkeling was in het najaar van 2004 in voorbereiding. Voorbeeld van een interactief project was de vaststelling van het strategisch kader ‘Nieuwegein kiest’ (april 2004). De raad stemde in met een voorstel van het college om, ondersteund door een extern bureau, te trachten zoveel mogelijk burgers en organisaties te betrekken bij het proces van de totstandkoming van dit kader.

De trends die uit de discussie met de samenleving naar voren kwamen, vormden voor het college aanleiding om de strategische visie in beperkte mate aan te passen. Het college merkte op, dat het zich beperkt had tot de trends die duidelijk waren geworden, onder erkenning dat de uitslag van de discussie die gevoerd was niet representatief was voor de gehele Nieuwegeinse samenleving. Aan de discussie hadden ruim 250 mensen deelgenomen, terwijl 44 mensen via de gemeentelijke website hadden meegewerkt aan een enquête en 20 mensen hun zienswijze schriftelijk kenbaar hadden gemaakt. Bij de commissie- en raadsbehandeling van het voorstel inzake vaststelling van het strategisch kader ‘Nieuwegein kiest’ bleek hoezeer de raad van de gemeente Nieuwegein in het voorjaar van 2004 nog worstelde met het vraagstuk van de communicatie tussen politiek

en burger. Diverse partijen tonen zich tijdens de commissievergadering uiterst teleurgesteld over de resultaten van het interactief opgezette project 'Nieuwegein kiest'.

Opvallend is dat tijdens de commissievergadering door de raad bij het college wordt aangedrongen op goede communicatie naar de burger toe. In het bijzonder in de richting van de burgers die in het kader van het interactief opgezette project hebben deelgenomen. De VVD heeft het over "een goed doordachte communicatie" door het college. De PvdA stelt dat "college en ambtelijke staf er meer op uit moeten en niet alleen moeten wachten op initiatieven uit te stad". Bij de nieuwe rol die de gemeente kiest wordt "ook van bestuur en ambtelijke staf een andere werk- en denkhouding gevraagd". De PvdA is uitermate benieuwd hoe *college en ambtelijke staf* deze cultuuromslag de komende jaren vorm zullen gaan geven. Over zichzelf sprak de raad niet.

Op de vraag naar de wijze waarop de raad zich laat betrekken bij interactieve trajecten wordt door de politieke zeksbron geantwoord dat de fracties informatie halen uit het raadsinformatiesysteem. Tussen fracties en betrokken organisaties is sprake van elektronisch berichtenverkeer. Tenslotte wordt melding gemaakt van het feit dat de fracties beschikken over eigen websites waarop zij fractiestandpunten kunnen vermelden.

#### 3.3.4 Conclusies

De Nieuwegeinse raad is op afstand betrokken bij het wijkgericht werken en processen van interactieve beleidsontwikkeling. Van een open overleg tussen raad en burgers die deelnemen aan interactieve trajecten in een vroegtijdig stadium is in Nieuwegein geen sprake. De raad acht het een taak voor college en ambtelijke organisatie om te komen tot verbetering van de relatie tussen burger en bestuur.

De raad kiest zelf voor een kaderstellende en controlerende rol. De kaderstellende rol strekt zich ook uit tot het aangeven van de wijze waarop het college en de ambtelijke organisatie een interactief traject volgen. Het eindresultaat van deze trajecten wordt voorgelegd aan de raad, die vervolgens de formele besluitvorming op de traditionele wijze laat verlopen. Partijen waken er voor om politieke stellingnames het interactieve proces te laten doorkruisen. Van een interactief optreden van de raad zelf is door deze wijze van handelen van de raad geen sprake.

Door de raad zijn in de jaren '90 en daarna geen maatregelen getroffen om in het kader van zijn dagelijkse werk meer mogelijkheden in te bouwen voor contact tussen burgers en de raad. Wijkgericht werken ging indirect onderdeel uitmaken van bestuurlijke vernieuwing in Nieuwegein, omdat vormen van wijkgericht werken genoemd werden als mogelijkheid voor interactieve beleidsvorming.

Het zijn de afzonderlijke fracties die op zoek gaan naar mogelijkheden om meer contact met de burgers te krijgen. Het bijwonen van wijkoverleggen en het opzetten van eigen websites moeten het contact tussen de fracties en de burgers bevorderen. Ook het gebruik van e-mail maakt het contacten leggen en onderhouden eenvoudiger.

De Nieuwegeinse gemeenteraad zoekt geen aansluiting bij bestaande activiteiten onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing en blijft zijn politieke werk op de klassieke wijze uitvoeren. De recent door de raad voor burgers gecreëerde mogelijkheid om mee te kunnen praten tijdens commissievergaderingen zou een indicatie kunnen zijn dat de raad het gevoel heeft dat de afstand tussen burger en politiek verkleind zou dienen te worden. De resultaten van de in november 2004 verschenen eerste evaluatie van de dualisering, in combinatie met de informatie van ambtelijke zeksbronnen over het negatieve denken van enkele grotere politieke fracties binnen de raad over de dualisering, wijzen echter niet in de richting van grote veranderingen die aanstaande zijn.

### 3.4 Gemeentebestuur en modernisering in IJsselstein

#### 3.4.1 Bestuurlijke vernieuwing in IJsselstein

In de gemeente IJsselstein was de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 met 59,6 % aanzienlijk lager dan bij de voorgaande verkiezingen (1986: 71,7%). De gemeente IJsselstein stond op dat moment aan de vooravond van een forse stadsuitbreiding. Aan de realisatie van een nieuwbouwwijk (Zenderpark) met ongeveer 4.000 woningen werd door de politiek en het bestuur de hoogste prioriteit toegekend. Het realiseren van de stadsuitbreiding vergde veel bestuurlijke aandacht. De in 1991 benoemde burgemeester, mr. drs. Th. E.M. Wijte, zou bij deze ontwikkeling een centrale rol gaan spelen, enerzijds als voorzitter van de Stuurgroep Zenderpark en anderzijds als portefeuillehouder financiën.

De gemeente IJsselstein maakt op haar website en in haar personeelsadvertenties melding van het feit dat zij werk maakt van bestuurlijke vernieuwing. Als voorbeelden worden genoemd interactieve beleidsontwikkeling, wijkgericht werken, verbetering interne bedrijfsvoering en invoering integraal management. Met de vernieuwingen wil de gemeente intern slagvaardig zijn, de communicatie verbeteren, nagestreefde doelen verduidelijken, beter oog hebben voor de doelgroepen van de gemeente en alerter zijn op de samenhang tussen de verschillende werkvelden. De bestuurlijke vernieuwing in IJsselstein kent een uitgebreide voorgeschiedenis.

In het IJsselsteinse collegeprogramma 1990 – 1994 kwam de term “bestuurlijke vernieuwing” nog niet voor. Wel sprak het college uit, te streven naar het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij het besturen van de gemeente. De betrokkenheid zou moeten worden vergroot door ruime inspraakmogelijkheden te bieden en door de communicatie te verbeteren. Het college gaf aan, de afstand tussen het bestuur en de burger te willen verkleinen door optimale benutting van nieuwe mogelijkheden op het vlak van communicatie en automatisering.

Na een vroege val van het college, in 1991, voegde het volgende college het onderwerp “sociale vernieuwing” toe aan het collegeprogramma. Voor het overige bleef het programma ongewijzigd.

#### Sociale vernieuwing als aanzet tot bestuurlijke vernieuwing

Het project Sociale vernieuwing was de voorloper van het wijkgericht werken in IJsselstein. Op 26 maart 1990 ontvingen alle gemeenten de door het kabinet Lubbers-Kok (Lubbers-III) vastgestelde Nota Sociale Vernieuwing<sup>114</sup>. Het sociale vernieuwingsbeleid richtte zich mede op het verbeteren van de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving. Wijkbeheer was hierbij een kernbegrip. Door het aangaan van samenwerkingsverbanden met betrokkenen zou een goed woon- en leefklimaat dienen te worden gewaarborgd.

Op 3 juni 1991 hadden een drietal directeuren van welzijnsinstellingen op eigen initiatief een Platform Sociale vernieuwing IJsselstein opgericht. Het was dit Platform dat nieuwe vormen van samenwerking entameerde tussen gemeente en professionele instellingen. De leden van het Platform gaven in een eigen nota aan dat sneller vorm gegeven zou dienen te worden aan sociale vernieuwing<sup>115</sup>. Na het verschijnen van voornoemde nota vond een verbreding plaats van het Platform. Ook andere maatschappelijke instellingen, waaronder de IJsselsteinse Woningbouwvereniging, en enkele politiek actieve burgers traden toe. Sociale vernieuwing betekende volgens het Platform, het tot stand brengen van een nieuw evenwicht in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, het maatschappelijk middenveld en de burger. In de nota werden een groot aantal thema's genoemd die in het

<sup>114</sup> Kabinetsnota Sociale Vernieuwing (2 maart 1990)

<sup>115</sup> Nota Platform Sociale vernieuwing IJsselstein. *Naar meer sociale vernieuwing in IJsselstein* (februari 1992)

kader van de sociale vernieuwing in aanmerking zouden komen voor een andere wijze van benadering. Sociale veiligheid en maatschappelijke betrokkenheid op het niveau van wijk en stad behoorden tot deze thema's. De aandacht werd gevestigd op een integrale benadering bij het beheer van de buurt.

Sociale vernieuwing zou meer moeten zijn dan een nieuwe zak voor oude wijn. Overheid en maatschappelijke instellingen zouden bij hun werkwijze meer plaats moeten toekennen aan directe betrokkenheid van de burger. Gepleit werd voor nieuwe flexibele structuren waarbij sleutelwoorden zouden moeten zijn: ontkokering, deregulering, creatieve werkvormen, samenwerking, betrokkenheid, participatie en eigen verantwoordelijkheid van de burgers.

Gesignaleerd werd dat ideevorming rond sociale vernieuwing nog teveel top-down geschiedde. Particulier initiatief en gemeente zouden meer energie moeten steken in het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het maatschappelijk leven in IJsselstein.

Vanuit de sector Welzijn werd in 1994 een aanzet gegeven tot een project Sociale vernieuwing in IJsselstein. In een Nota Sociale vernieuwing in IJsselstein werd aangegeven dat het sociale vernieuwingsbeleid aanleiding zou dienen te vormen voor zowel wijziging van de structuur van, als van de cultuur binnen de gemeentelijke organisatie.

Het beleid werd in IJsselstein vooral ingegeven door financiële incentives (Fonds Sociale Vernieuwing). Met het van kracht worden op 1 januari 1994 van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing en de vorming van het Fonds Sociale Vernieuwing werden gemeenten gestimuleerd om nieuwe werkwijzen te ontwikkelen en te komen tot ontkokering binnen de ambtelijke organisatie, teneinde gecompliceerde sociale problemen op een betere manier te kunnen oplossen. Een samenhangende aanpak werd voorgestaan die sterk extern gericht moest zijn.

Nadat het kabinet in haar juni-circulaire van 1997 bekend had gemaakt dat de middelen uit het Fonds sociale vernieuwing verdeeld zouden worden over het Gemeentefonds en gemeentelijke werkfondsen in het kader van de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), besloot de gemeenteraad van IJsselstein het sociale vernieuwingsbeleid af te sluiten. Gesteld werd dat de thematieken steeds meer ingesluit waren in bestaand en nieuw beleid. Dit ging met name op voor de inspanningen gericht op de zorg voor het woon- en leefklimaat, die in het kader van het wijkgericht werken werden voortgezet.

De betrokkenheid van de raad in het kader van het sociale vernieuwingsbeleid is beperkt gebleven tot de jaarlijkse vaststelling van het budget voor het actieprogramma sociale vernieuwing en de beoordeling van de projectresultaten.

#### Bestuurlijke vernieuwing in IJsselstein

Het proces van sociale vernieuwing kreeg al snel "concurrentie" van het proces van bestuurlijke vernieuwing. Dit proces werd aangestuurd door de stafafdeling Bestuurszaken. In het Collegeprogramma 1990-1994 werd naar aanleiding van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 de noodzaak vermeld van bestuurlijke vernieuwing. Het ontwikkelen van initiatieven bleef gedurende deze collegeperiode evenwel achterwege.

In het Beleidsprogramma 1994 – 1998<sup>116</sup> werd door het college vastgelegd dat het proces van bestuurlijke vernieuwing zou worden voortgezet, teneinde de relatie tussen overheid en burger te verbeteren en de betrokkenheid van de burger bij de politieke besluitvorming te vergroten. Opmerkelijk dat gesproken werd van "voortzetten" van een proces, gelet op het feit dat gedurende de vorige collegeperiode geen sprake was geweest van enig initiatief. Het

<sup>116</sup> Beleidsprogramma op hoofdlijnen 1994 - 1998, gemeente IJsselstein

proces moest nog op gang komen. Over wijkgericht werken werd in dit beleidsprogramma nog niet gesproken.

In december 1994 zond het IJsselsteinse college de raad een notitie waarin het voornemen werd uitgesproken om een Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing op te stellen. De aandacht in deze notitie richtte zich vooral op het verbeteren van de communicatie met de burger.

In de notitie werd onder “bestuurlijke vernieuwing” verstaan:

*“Het verbeteren van de relatie tussen burger en gemeente door het toegankelijker maken van het openbaar bestuur voor burgers in het algemeen en het inzetten van nieuwe middelen ten behoeve van (vergroting van) samenspraak in het bijzonder”.*

Als eerste algemeen probleem werd genoemd de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. Verder werden de klachten van de burgers genoemd over inspraakprocedures en over het tijdstip waarop zij betrokken werden bij formele besluitvorming en waarop zij informatie ontvingen over collegevoorstellen.

Aangegeven werd dat de gemeente IJsselstein haar voordeel zou kunnen doen met initiatieven die in het kader van bestuurlijke vernieuwing elders reeds waren ontwikkeld.

Het voornemen een Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing op te stellen vloeide voort uit het Beleidsprogramma op hoofdlijnen 1994 - 1998 en was voorts een reactie op ideevorming binnen het Platform Sociale Vernieuwing. Binnen dit platform voerden gemeente en maatschappelijke organisaties overleg over nieuwe vormen van onderlinge samenwerking, onder meer op het terrein van stedelijk beheer.

Het college maakte in de notitie van december 1994 een onderscheid tussen bestuurlijke vernieuwing intern en bestuurlijke vernieuwing extern.

Een werkgroep bestaande uit fractievertegenwoordigers, onder voorzitterschap van de burgemeester, zou zich moeten gaan richten op de vraag welke de taakverdeling zou dienen te zijn tussen de raad en college en hoe de ambtelijke organisatie daarop afgestemd zou kunnen worden. In het kader van bestuurlijke vernieuwing intern moest een heroriëntatie gaan plaatsvinden op de relaties raad - college en bestuur – ambtelijke organisatie.

Een Platform Bestuurlijke Vernieuwing, bestaande uit fractievertegenwoordigers, burgers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zou zich onder voorzitterschap van de wethouder Sociale vernieuwing, moeten gaan richten op het verbeteren van de relatie burger - gemeente. In het kader van bestuurlijke vernieuwing extern moest een heroriëntatie gaan plaatsvinden op de relaties bestuur - burger en ambtelijk apparaat – burger. Hierbij werd aangegeven dat de uitkomst van de heroriëntatie op laatstgenoemde (externe) relaties geen kans van slagen had, indien de heroriëntatie op de interne relaties uit zou blijven.

Het bestuur werd er van ambtelijke zijde op gewezen dat zowel het onderkennen van problemen, als het aanreiken van oplossingen niet vanuit de traditionele benadering diende te geschieden. Inbreng van burgers en maatschappelijke instellingen werd noodzakelijk geacht. Teneinde het proces van bestuurlijke vernieuwing te bespoedigen werden voorbeelden van elders reeds bedachte oplossingen aangereikt, in combinatie met voorstellen ontwikkeld binnen het Platform Sociale Vernieuwing.

Om verwarring te voorkomen met het Platform Sociale Vernieuwing, de externe aanjager van het proces van bestuurlijke vernieuwing, werd het Platform Bestuurlijke Vernieuwing kort

na de start in 1995 omgedoopt tot Adviesgroep Bestuurlijke Vernieuwing. De Adviesgroep kreeg als taak een Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing voor te bereiden.

Tijdens de eerste bijeenkomst van de Adviesgroep op 27 juni 1995 werd gesproken over de inhoud van een burgermonitor die de uitgangssituatie in IJsselstein in beeld zou moeten brengen. De Adviesgroep pleitte ervoor om in deze monitor de burgers ook te bevragen over hun mening betreffende de IJsselsteinse lokale politiek en het formele besluitvormingsproces.

Een jaar later, in juli 1996, merkte de Adviesgroep op dat de doelstellingen van het Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing onvoldoende concreet waren. De IJsselsteinse politiek gaf aan dat het bij bestuurlijke vernieuwing met name zou moeten gaan om het verbeteren van het functioneren van de gemeentelijke organisatie.

Op het functioneren van de politiek mocht in het Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing plan niet worden ingegaan. Dit werd bestempeld als een onderwerp waarmee een Werkgroep bestuurlijke vernieuwing (intern), onder voorzitterschap van de burgemeester, zich zou moeten gaan bezighouden.

In januari 1997 kon door het college worden ingestemd met een Plan van aanpak bestuurlijke vernieuwing. In dit plan werd de wens geuit om nieuwe vormen van overleg met de burgers te creëren. Bij de bespreking van het plan in het college werd door de gemeentesecretaris nog wel de kritische kanttekening geplaatst, dat de tijd voor uitvoering van de voorstellen om te komen tot bestuurlijke vernieuwing mogelijk zou ontbreken. Hierbij wees hij op de prioriteit die door het bestuur was toegekend aan realisatie van de uitbreidingswijk Zenderpark.

De Adviesgroep bestuurlijke vernieuwing (extern) had volgens het college al snel geen taken meer te vervullen en werd bij gelegenheid van een werkconferentie "Zicht op wijkgericht werken in IJsselstein" in mei 1997 weer ontbonden. De Werkgroep bestuurlijke vernieuwing (intern) die zich met het functioneren van de politiek zou moeten gaan bezighouden bleef sluimerend voortbestaan.

#### Wijkgericht werken

In 1997 werd een begin gemaakt met het ontwikkelen van wijkgericht werken in de gemeente IJsselstein. Dit in de vorm van een proefproject in de grootste probleemwijk. Uit het proefproject moesten lessen getrokken worden ten aanzien van de eisen die het wijkgericht werken zowel intern als extern stelde. Tevens moest het proefproject laten zien of het mogelijk was om tot een wijkvisie en activiteitenplan te komen, waarin alle bij de wijk betrokken partijen zich zouden kunnen vinden.

Tussen het eerdere sociale vernieuwingsbeleid en het wijkgericht werken in IJsselstein bestonden grote overeenkomsten. In beide gevallen was er sprake van een op integratie van beleidsuitvoering gericht proces en werd er gesproken over wijzigingen in de structuur van de organisatie en van de cultuur. In beide gevallen werd in IJsselstein gekozen voor het aanwijzen van een bestuurlijk en een ambtelijk coördinator.

De raad neemt in maart 1998 kennis van de eindrapportage van het proefproject en besluit deze rapportage als leidraad te nemen voor verdere besluitvorming over de invulling van het wijkgericht werken. De intentie is om het wijkgericht werken uiteindelijk onderdeel te laten uitmaken van het regulier beleid.

In de notitie "Van pilot naar beleid", onderdeel van de eindrapportage van het pilot-project wijkgericht werken, stond vermeld dat bestuurlijke vernieuwing, gericht op het verkleinen van de kloof tussen burger en gemeente, ten grondslag lag aan de invoering van het wijkgericht

werken in IJsselstein. De oplossing voor het probleem van de kloof wordt door het gemeentebestuur gezocht in het verbeteren van de communicatie tussen gemeente en de burger.

Door het nieuw gevormde college werd in 1998 ingezet op wijkgericht werken. Het proces van bestuurlijke vernieuwing werd voortgezet. De wijkgerichte werkwijze moest tijdens de raadsperiode 1998 – 2002 in heel IJsselstein worden ingevoerd. Begeleid door externe adviseurs met ruime ervaring op het gebied van stedelijk beheer (Werkgroep2000) werd in de gemeente IJsselstein door het bestuur een start gemaakt met de invoering van deze nieuwe werkwijze.

Conform een aanbeveling uit de eindrapportage van het proefproject wijkgericht werken werd tijdens de college-onderhandelingen van 1998 besloten, de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor (de implementatie van) het wijkgericht werken te leggen bij één wethouder. Vakinhoudelijke verantwoordelijkheden bleven, conform de portefeuilleverdeling, bij de afzonderlijke wethouders liggen.

In augustus 1998 werd een ambtelijk coördinator wijkgericht werken aangesteld. De gemeentesecretaris liet deze functionaris rechtstreeks onder zijn verantwoordelijkheid vallen. Tussen de coördinator wijkgericht werken en de verantwoordelijk wethouder wijkgericht werken werd een periodiek (wekelijks) overleg gehouden over wijkaangelegenheden.

Verslaglegging over de voortgang van de implementatie van het wijkgericht werken vond tot de dualisering in maart 2002 plaats in de raadscommissie die onder voorzitterschap stond van de coördinerend wethouder wijkgericht werken (en stedelijk beheer). De wethouder rapporteerde zijn commissie ad hoc over de stand van zaken betreffende de implementatie van het wijkgericht werken in de gemeente.

In een gemeentelijke communicatienota<sup>117</sup> wordt gesteld dat door wijkgericht werken samenwerkingsverbanden en netwerken ontstonden die de gemeente ook zou kunnen betrekken bij interactieve beleidsontwikkeling. In deze communicatienota staat tevens vermeld dat het college het essentieel acht, dat allen die betrokken zijn bij het bestuur van de gemeente IJsselstein werken vanuit een communicatieve houding. Houding en gedrag zullen als het gaat om de thema's bestuurlijke vernieuwing, organisatieverandering en cultuur ter discussie worden gesteld, waarbij college en management volgens de nota het voortouw hebben<sup>118</sup>.

Over het wijkgericht werken werd door de bestuurlijke zegsbron opgemerkt dat dit met name de ontkokering binnen de gemeentelijke organisatie moest bevorderen. Ergernis bij de burgers had zich via de raad vertaald in kritische opmerkingen aan het adres van het bestuur. De raad gaf het bestuur de opdracht om te komen tot een integralere werkwijze. Verkokering blijft het gemeentebestuur dat streeft naar herstel van vertrouwen van de burgers in het bestuur voortdurend parten spelen.

Een coördinator wijkgericht werken heeft de taak om bij de burger begrip te kweken voor het gemeentelijk handelen, maar deze taak wordt bemoeilijkt door sectoraal aangestuurde acties. Bewoners raken het vertrouwen in de gemeente kwijt als blijkt dat afspraken, gemaakt in het kader van het wijkgericht werken, niet of pas heel laat worden nagekomen. Het zonder vooroverleg met bewoners presenteren van plannen en het zonder meer afwijzen van bewonersinitiatieven door vakafdelingen blijkt gedurende de onderzoeksperiode diverse malen aanleiding te vormen voor grote onvrede onder bewoners. Door de

---

<sup>117</sup> "Ambitieuus en realistisch", communicatienota gemeente IJsselstein (1999), p. 12

<sup>118</sup> "Ambitieuus en realistisch", communicatienota gemeente IJsselstein (1999), p. 6

coördinator wijkgericht werken en de verantwoordelijk wethouder worden vervolgens acties ondernomen om het geschonden vertrouwen te herstellen. De in de gemeentelijke communicatienota voorgestane communicatieve houding moet zwaar worden bevochten.

### 3.4.2 Politieke vernieuwing in IJsselstein

De werkwijze van de gemeenteraad is in IJsselstein, onder invloed van de inspanningen gericht op sociale vernieuwing en later op bestuurlijke vernieuwing, onveranderd gebleven. Belangrijkste oorzaak was dat de politiek accepteerde dat de Werkgroep bestuurlijke vernieuwing (intern), waarvan in 1995 gezegd was dat deze zich moest gaan bezighouden met het functioneren van de politiek en het bestuur, een slapend bestaan kende. Het kritisch bekijken van het eigen functioneren van de politiek, zoals begin jaren '90 reeds bepleit door de directeuren van belangrijke maatschappelijke organisaties die deelnamen aan het Platform Sociale Vernieuwing IJsselstein, heeft nooit plaatsgevonden.

Omdat de politiek had aangegeven dat de aandacht in het kader van bestuurlijke vernieuwing (extern) zich uitsluitend diende te richten op het functioneren van de ambtelijke organisatie kon de raad blijven functioneren zoals hij van oudsher gewoon was. De raadsleden zijn lid van meerdere raadscommissies, vergaderen in principe wekelijks in fractieverband en hebben maandelijks een raadsvergadering.

#### Dagelijkse politiek

Uit waarnemingen tijdens commissievergaderingen in IJsselstein is het volgende gebleken. Over de vergaderingen wordt in het algemeen vrij uitgebreid verslag gedaan door de media. De pers ontvangt de voorstellen die om advies worden voorgelegd aan de commissies. Van stukken die ter kennisneming worden geagendeerd en de bijbehorende dossiers kunnen pers en publiek doorgaans niet rechtstreeks kennisnemen, gelet op het feit dat deze stukken uitsluitend voor de politiek ter inzage worden gelegd. Tijdens de vergaderingen wordt door de politiek gerefereerd aan deze stukken zonder stil te staan bij de informatieachterstand die de toehoorders (persvertegenwoordigers en overige belangstellenden) veelal hebben. Tijdens vergaderingen ontstaat hierdoor een afstand tussen de politiek en haar toehoorders.

Het verzetten van vergaderingen en wijzigen van agenda's van vergaderingen leidt eveneens tot onvrede bij het publiek. Overigens worden hierdoor ook de raadsleden belemmerd in hun functioneren, doordat dubbele afspraken ontstaan en de voorbereiding op vergaderingen bemoeilijkt wordt. In veel gevallen kan worden waargenomen dat een dergelijke gang van zaken door de collegepartijen met de mantel der liefde bedekt wordt.

Wijziging van de agenda, een bevoegdheid van de voorzitters van de raadscommissies, heeft invloed op de wijze waarop over onderwerpen gesproken kan worden tijdens de vergadering. Voorstellen die om advies worden geagendeerd kunnen in meerdere termijnen worden besproken en bieden politieke partijen de gelegenheid om zich te profileren, reacties op stukken die ter kennisneming worden aangeboden worden in principe door het college slechts aangehoord. Deze wijze van behandeling is voor belangstellende burgers uiterst onbevredigend.

Raadsleden adviseren over voorstellen betreffende de inrichting van de openbare ruimte in de wetenschap dat overleg met bewoners nog moet plaatsvinden. Deze handelwijze leidt soms tot heftige reacties van de zijde van bewoners richting politiek.

De uitsplitsing van de behandeling van voorstellen over meerdere raadscommissies leidt tot onvrede bij zowel raadsleden als publiek. De heersende politiek gaat akkoord met deze handelwijze die direct verband houdt met de bestaande portefeuillevverdeling. Ook tijdens vergaderingen ontstaat geregeld discussie tussen raadsleden onderling over de vraag of de behandeling van (onderdelen van) voorstellen in de meest aangewezen commissie plaatsvindt. Burgers die de moeite hebben genomen om naar een vergadering toe te komen



kunnen geen begrip opbrengen voor deze verkokering. Het impliceert voor hen dat zij voor een onderwerp dat hen interesseert gedwongen zijn om meerdere vergaderingen bij te wonen, terwijl in geen van de commissievergaderingen integraal gesproken mag worden over het voorstel.

In geval van aansprekende onderwerpen (b.v. de sluiting van een coffeeshop) richt tijdens de vergaderingen de aandacht van de politieke kopstukken zich sterk op de aanwezige pers in de hoop zich te kunnen profileren via de media. Over het ontbreken van de burger tijdens dergelijke vergaderingen worden geen opmerkingen gemaakt.

De informatievoorziening van de raad speelt in de dagelijks praktijk tijdens vrijwel iedere vergadering een rol. Raadsleden worden belemmerd in hun functioneren zodra relevante informatie ontbreekt. Het kan hierbij onder meer gaan om rapporten waar het college in voorstellen naar verwijst, besluiten die het college heeft genomen, brieven die het college heeft doen uitgaan en/of verslagen van overlegbijeenkomsten tussen gemeente en bewoners. Vanuit een duidelijk waarneembare behoefte om als raadsleden het gemeentelijk optreden te willen controleren bestaat grote behoefte aan een goede informatievoorziening. Tijdens de bijgewoonde vergaderingen blijkt bovendien diverse malen dat raadsleden informatie eerder uit de media hebben vernomen dan dat zij deze informatie van het college hebben ontvangen.

Door raadsleden, met name van de partijen die in de oppositie zitten, wordt regelmatig aangedrongen op meer openbaarheid van vergaderingen. Nog veel vergaderingen vinden achter gesloten deuren plaats om redenen van strategische aard.

Het in het voorjaar vaststellen door de raad van een beleidsplan, terwijl in het najaar diezelfde raad tijdens de begrotingsbehandeling nog moet beslissen over het beschikbaar stellen van financiële middelen ter uitvoering van het beleidsplan leidt eveneens tot onbegrip bij de burger.

De door het college gevoelde politieke noodzaak een beleidsplan te leveren betekent in één geval dat betrokkenheid van de burger in eerste instantie ontbreekt en dat een procedurele constructie wordt uitgedacht om de burger in een later stadium alsnog bij de uitwerking van het beleid te betrekken.

Raadsleden kunnen zich op mondelinge rapportages die ad hoc in raadscommissies plaatsvinden moeilijk voorbereiden.

Het ontbreken van een heldere formulering van voorstellen speelt het raadslid parten tijdens de (voorbereiding van) vergaderingen. Door de raadsleden wordt aangedrongen op verbetering van de leesbaarheid van voorstellen en op verstrekking van volledige informatie.

Raadsleden geven aan dat zij graag compacte stukken zouden willen ontvangen met een heldere toelichting betreffende de politiek-bestuurlijke beslispunten. Het ontbreken van keuzemogelijkheden in de voorstellen die het college de raadsleden om advies voorlegt wordt als een gemis ervaren.

Afhankelijk van het onderwerp kiezen de raadsleden voor schriftelijk, dan wel mondelinge informatie. Informatievoorziening via Intra- of Internet wordt gezien als aanvullende mogelijkheid. De voorkeur blijft uitgaan naar schriftelijke informatievoorziening.

Ondanks het feit dat de meeste partijen in de loop van de jaren '90 in hun verkiezingsprogramma's het gebruik van nieuwe informatie- en communicatietechnologie opnemen gaan de ontwikkelingen op dit gebied erg langzaam. Op het gebied van de automatisering moet in sommige gevallen eerst nog een inhaalslag gemaakt worden.

Dergelijke inhaalslagen worden in veel gevallen gekoppeld aan de nieuwbouw of verbouw van een stadhuis. De ontwikkeling verloopt hierdoor sprongsgewijs. Ook personeelsverloop blijkt van invloed te zijn op het tempo waarin op dit terrein vooruitgang wordt geboekt. Raadsleden bleken niet allemaal op de hoogte te zijn van de geldende regeling ambtelijke bijstand. In voorkomende gevallen doen raadsleden een beroep op ambtelijke ondersteuning.

De politieke zegsbron meldde in 2000 dat het feit dat ambtenaren ingevolge de regeling ambtelijke bijstand hun contacten met raadsleden moeten terugmelden aan het college, als negatief werd ervaren. De raadsleden stonden weliswaar positief tegenover het idee van extra ambtelijke ondersteuning, gegeven evenwel de praktische omstandigheden waaronder zij moeten functioneren komt het raadslid amper toe aan het inschakelen van ambtelijke ondersteuning. Tevens bestond de indruk bij de zegsbron dat de ambtenaren in de bestaande situatie soms weinig vrijheid werd gelaten.

#### Wijkgericht werken en interactieve beleidsontwikkeling

De invoering van het wijkgericht werken heeft nagenoeg uitsluitend gevolgen gehad voor de ambtelijke organisatie, met name voor de medewerkers van de sector Stadsbeheer. De coördinerend wethouder wijkgericht werken en stadsbeheer en de ambtelijk coördinator wijkgericht werken gaven samen vorm en inhoud aan het beleid. Van bestuurlijke inbedding van het wijkgericht werken in IJsselstein is verder geen sprake geweest.

De keuze van het gemeentebestuur van IJsselstein voor interactieve beleidsontwikkeling, als middel om draagvlak voor besluiten te creëren en het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen, leverde wisselende resultaten op.

De totstandkoming van de visie voor de binnenstad verliep naar volle tevredenheid van burgers en organisaties die publiekelijk waren uitgenodigd om te participeren. Bij de behandeling van de concept-structuurvisie IJsselstein 2003, de vaststelling van de ruimtelijke toekomst van de stad, in de raadscommissie bleek echter dat van een open proces geen sprake was geweest. Vanwege bestuurlijke druk, werd volstaan met het gericht uitnodigen van slechts een aantal organisaties. Het college presenteerde het voorstel desalniettemin als resultaat van een interactief proces van voorbereiding, zonder melding te maken van de beperkingen. Bewoners en vertegenwoordigers van organisaties die niet op de hoogte waren van de voorbereiding van het voorstel gaven vervolgens tijdens de openbare behandeling van het voorstel in de raadscommissie blijk van hun grote ongenoegen over het feit dat zij totaal niet betrokken waren geweest bij de totstandkoming van een dergelijk relevant voorstel, de toekomst van de stad betreffende.

Gevraagd naar de wijze waarop de raadsleden zich met interactieve besluitvorming bezighouden is het antwoord van de zegsbron dat de raadsleden er tussenin zwemmen. Zij hebben een luisterend oor en blijven verder passief tijdens inspraakavonden.

Volgens de politieke zegsbronnen zijn er door de IJsselsteinse raad in de periode die voorafging aan de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur geen verdere initiatieven ontwikkeld om de raad anders te laten functioneren.

#### 3.4.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in IJsselstein

In de gemeente IJsselstein werd een griffie van beperkte omvang ingericht bestaande uit een griffier, een griffiemedewerker en een administratief medewerker (allen parttimers). De griffier is voor inhoudelijke ondersteuning en op het terrein van voorlichting en communicatie afhankelijk van de staande ambtelijke organisatie.

De informatievoorziening van de raad werd enige tijd na de inwerkingtreding van de dualisering sterk verbeterd nadat hier door de raad op was aangedrongen. De politieke

zedsbron gaf aan, dat het feit dat de raad de beschikking heeft gekregen over eigen ambtelijke ondersteuning, in combinatie met de volledige overgave waarmee de griffier zich voor de raad inzet een groot verschil uitmaken voor het huidige functioneren van de raad(sfracties).

De formele werkwijze van de raad is onveranderd gebleven en bestaat nog altijd uit cycli van commissie- en raadsvergaderingen.

Binnen het presidium is de communicatie door de raad volgens de zedsbron onderwerp van gesprek geweest. Hierbij werd gedacht aan voorlichting over het werk van de raad via de gemeentepagina in het plaatselijk huis-aan-huisblad en via de gemeentelijke website. Voor het verzorgen van deze taak wordt de griffie geacht een beroep te doen op de voorlichters, werkzaam binnen de stafafdeling Bestuurszaken, die van oudsher de voorlichting namens het college verzorgen.

Als het gaat om processen van interactieve beleidsontwikkeling hebben de raadsleden in het interactieve voortraject een passieve rol. De ambtelijke organisatie blijft de actieve partij. De resultaten worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De formele besluitvorming verloopt vervolgens op traditionele wijze, waarbij van interactie tussen burgers en politiek uitsluitend nog sprake is voorzover raadsleden vragen stellen aan burgers die gebruikmaken van het inspreekrecht tijdens commissievergaderingen. Uit observaties blijkt evenwel dat de IJsselsteinse raadsleden hierbij vrijwel uitsluitend aanhoren.

Hoewel uit het onderzoek blijkt dat de opvatting leeft dat er sprake is van een kloof tussen burger en politiek, richtte bestuurlijke vernieuwing in IJsselstein zich uitsluitend op de relatie tussen ambtelijke organisatie en burger. De raad gaf in 1998 het college de opdracht om de ambtelijke organisatie wijkgericht te laten werken. De werkwijze van de raad bleef onveranderd. Volgens de politieke zedsbron is er binnen fracties sprake van pogingen om te komen tot een nieuwe werkwijze. De beperkte omvang van de fracties vormt echter een praktisch probleem om bijvoorbeeld als fractie structureel wijkgericht te gaan werken. Noodgedwongen moeten speerpunten gekozen worden. In toenemende mate maken fracties gebruik van, meer of minder interactieve, websites in een poging om de afstand tot de burgers te verkleinen.

Niet-collegepartijen ervaren enige versterking van hun positie. Gesignaleerd wordt dat de band tussen collegepartijen en college iets minder hecht is geworden. Op onderdelen van voorstellen zijn soms combines mogelijk van college- en niet-collegepartijen. Toch blijft volgens geïnterviewde het monisme hoogtij vieren en sluiten de gelederen van de collegepartijen zich doorgaans, zodra voorstellen op de agenda verschijnen die voortvloeien uit het collegeprogramma.

De mogelijkheden om als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur de volksvertegenwoordigende rol beter waar te maken worden als beperkt beschouwd. Melding wordt gemaakt van het aanzwellen van de informatiestroom richting raadsfracties na invoering van het dualisme. Documentatie komt eerder binnen omdat er meer dan voorheen in het belang van het functioneren van de raad wordt gedacht. De actieve informatieplicht van het college heeft duidelijke gevolgen voor de hoeveelheid informatie die raadsleden thans ontvangen.

Het college levert daarnaast een bijdrage aan de informatiestroom door de raad nog onvoldoende vooraf te polsen omtrent de wensen die bij de raad leven. De kaderstellende rol van de raad zou in de praktijk beter uit de verf kunnen komen indien vaker het bestaande instrument van de bestuursopdracht gebruikt zou worden. De raad zou hierdoor meer tijd vrij kunnen houden om zijn volksvertegenwoordigende rol waar te maken.

Door de politieke zegsbron werd aangegeven dat er geen tijd vrij is gekomen dankzij gemeentelijke maatregelen betreffende de werkwijze. Een na de raadsverkiezingen van 2002 door de fractie van GroenLinks ingediend voorstel tot het beperken van het aantal raadscommissies werd door een meerderheid van de raad verworpen. Door keuzes te maken als het gaat om het bestuderen van de ontvangen stukken trachten de raadsfracties zelf tijd vrij te maken om contacten met burgers en organisaties te onderhouden. De gesignaleerde toename van de informatiestroom zorgt voor aanvullende problemen.

De fracties doen eerder een beroep op ambtelijke ondersteuning door de griffier dan dat zij in het verleden deden op de gemeentesecretaris of een van diens medewerkers. De goede relatie en het vertrouwen dat de raadsfracties hebben in de griffier wordt als verklaring genoemd. Voorheen stapte men eerder rechtstreeks op ambtenaren of een wethouder af. De afstand tussen raadsleden enerzijds en wethouders en ambtelijke organisatie anderzijds zou groter zijn geworden. Gesignaleerd wordt dat reacties op verzoeken van raadsfracties die via de griffie officieel moeten worden doorspeeld aan de gemeentesecretaris regelmatig te laat worden ontvangen waardoor zij geen waarde meer kunnen hebben voor het politieke werk van de dag.

Ten tijde dat binnen het presidium nog nagedacht wordt over communicatie door de raad valt in oktober 2004 het IJsselsteinse college bestaande uit CDA, VVD en D66. Collegepartij CDA laat het college vallen omdat het belangrijke financiële informatie achter had gehouden voor de raad. Het CDA geeft daarbij aan dat het voltallig college het verwijt treft, derhalve ook de burgemeester, die in vorige colleges de portefeuille financiën had. De burgemeester maakt voorjaar 2005 zijn vertrek bekend.

Politieke partijen ruziën over de oplossing van de ontstane crisis. De fractievoorzitter van het CDA beschuldigt de fractievoorzitter van de VVD in een krantenartikel van uiterst onzorgvuldig gedrag als deze zonder voorafgaand overleg tussen de gewezen coalitiepartijen een informatieronde opstart. In hetzelfde krantenartikel verklaart de CDA-fractievoorzitter dat er raadsbreed weer een basis zou moeten komen voor vertrouwen en onderlinge samenwerking. In een volgend artikel na het mislukken van de VVD-formatiepoging wordt door de VVD-fractievoorzitter gesproken over de verborgen agenda van de CDA-fractievoorzitter en dat deze laatste alleen op macht uit zou zijn. Bovendien zouden afspraken niet zijn nagekomen. In weer een volgend artikel valt te lezen dat de VVD-voorman door zijn collega's terecht is geweest en ontslagen als plaatsvervangend raadsvoorzitter, omdat hij zich schuldig had gemaakt aan politiek spelbederf en omdat hij de politiek publiekelijk in een kwaad daglicht had gesteld<sup>119</sup>.

De raad toonde zich met zijn reactie bezorgd over het negatieve beeld dat bij de burgers ontstond van de IJsselsteinse politiek.

#### 3.4.4 *Conclusies*

Belangrijkste conclusie die in de gemeente IJsselstein kan worden getrokken is dat de politiek aan de groei en ontwikkeling van de stad een veel hogere prioriteit toekent dan aan politieke vernieuwing. Bestuurlijke vernieuwing krijgt een instrumentele invulling. Wijkgericht werken en interactieve beleidsontwikkeling zijn de belangrijkste instrumenten. Opvallend verder is de opsplitsing tussen bestuurlijke vernieuwing intern en extern. Onder verantwoordelijkheid van een van de wethouders mag het wijkgericht werken extern vorm krijgen, de bestuurlijke vernieuwing intern, waaronder het anders doen functioneren van de raad, valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester en werd tot aan diens vertrek (juni 2005) niet opgepakt.

---

<sup>119</sup> Utrechts Nieuwsblad, editie Midden-Nederland, 16 oktober 2004, 2 november 2004 en 12 november 2004

Voorstellen van buitenstaanders om de verhouding tussen burger en politiek te herzien werden door bestuur en politiek naast zich neergelegd. Door advisering over de verandering in het functioneren van politiek en bestuur onderling en in relatie tot de burger op te dragen aan een werkgroep, die vervolgens slechts een slapend bestaan kent, blijft de politiek buiten de veranderingen.

Van een zoeken van meer contact met de burger door de IJsselsteinse raad is geen sprake. De raad vervult in de fase van beleidsontwikkeling een passieve rol als toehoorder en tijdens commissievergaderingen hebben burgers slechts het recht om kort in te spreken, een in principe eenzijdige handeling. De formele besluitvorming blijft het afgeschermd domein van de politiek en de toehoorders krijgen, gelet op de wijze waarop omgegaan wordt met het insprekrecht, niet het gevoel dat zij invloed hebben.

### 3.5 Gemeentebestuur en modernisering in Almere

#### 3.5.1 Bestuurlijke vernieuwing in Almere

Als initiatieven van de raad die onder de noemer vielen van bestuurlijke vernieuwing in de jaren '90 werden door de griffier genoemd de invoering van een Publieksdienst en het aanstellen van wijkmanagers. Door de politieke zeksbron werd genoemd de vaststelling van wijkbudgetten en de aanstelling van wijkwethouders. Bij wijkbudgetten gaat het om budgetten die bedoeld zijn om wijkmanagers in de gelegenheid te stellen iets extra's te kunnen doen voor bewoners(organisaties) die daarom vragen. In 2003 besloot de raad het instituut van de wijkwethouders weer af te schaffen. De reden was dat de wijkwethouders de raad herhaaldelijk hadden verzocht om bevoegdheden aan hen te delegeren. De raad bleek hiertoe niet bereid, hetgeen uiteindelijk resulteerde in de afschaffing van dit instituut. In 2005 resteert een vanuit stadsdeelkantoren wijkgericht werkende ambtelijke organisatie.

Voor het overige was er volgens de zeksbronnen geen sprake geweest van bestuurlijke vernieuwing.

#### 3.5.2 Politieke vernieuwing in Almere

De jaren '90 werden in Almere gekenmerkt door uiterst gespannen verhoudingen tussen raad en college. De gemeente kende een sterk wethoudersmodel. Vele wethouders stapten op vanwege onenigheid met de raad. Het opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 bedroeg 50,8 %. Uit wijkpeilingen bleek dat door de burgers van Almere een grote afstand tot de politiek werd ervaren.

Reeds geruime tijd voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur werd er door politiek en bestuur in de gemeente Almere uitgebreid aandacht besteed aan de betekenis die dualisering zou kunnen hebben voor het functioneren van de lokale democratie.

In 1998 werd een werkgroep (Werkgroep 2001) in het leven geroepen, bestaande uit alle fractievoorzitters om de invoering van het dualisme in de gemeente Almere voor te bereiden. Namens het gemeentebestuur werd contact opgenomen met de leden van de commissie-Elzinga om aan te geven dat het gemeentebestuur van Almere een voorbeeld wilde zijn voor de rest van Nederland op het vlak van de democratische vernieuwing.

#### 3.5.3 Democratische vernieuwing en de duale raad in Almere

De burgemeester van Almere, Hans Ouwerkerk (met ingang van 26 juni 2003 gepensioneerd), nam in 1998 het voortouw en nodigde bestuurskundige Pieter Tops uit om de raad uitgebreid te informeren over de inhoud en betekenis van de dualisering van het gemeentebestuur. Ook de toenmalige gemeentesecretaris van Almere, drs. Ig Caminada (met ingang van medio september 2003 gepensioneerd) speelde een belangrijke rol.

Samen waren zij van mening dat dualisering een momentum vormde om te komen tot verandering van het functioneren van de politiek, teneinde de politiek dichterbij de burger te brengen. Met een symposium, ter gelegenheid van zijn pensionering, vestigde Caminada nogmaals de aandacht op het functioneren van de (duale) raad zelf<sup>120</sup>.

Burgemeester en gemeentesecretaris waren van mening dat de dualisering in de gemeente Almere goed diende te worden opgepakt. De gemeente speelde als pilot-gemeente een belangrijke rol in het kader van de door het ministerie van Binnenlandse Zaken geïnitieerde "Vernieuwingsimpuls Dualisering en Lokale democratie".

De benoeming van een griffier was in Almere op het moment van inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur reeds een feit. Deze griffier kon binnen enkele maanden beschikken over een hoogkwalificeerd team van medewerkers.

Een Rekenkamercommissie bestond in de gemeente Almere reeds sinds 1999. In september 2002 maakte de raad voor het eerst gebruik van het nieuwe instrument van de raadsenquête om onderzoek te doen naar het bestuurlijk handelen<sup>121</sup>. De raad liet hiermee volgens gemeentelijke zegsbronnen direct aan het college merken dat hij gebruik wilde maken van de wettelijke mogelijkheden om zijn positie ten opzichte van het college te versterken. In het najaar van 2004 werd andermaal duidelijk dat de raad op kwam voor zijn positie. Bij de behandeling van de begroting 2005 gaf de raad unaniem aan, dat niet bezuinigd mocht worden op het eigen budget van de raad.

De werkwijze van de raad bleef in 2002 aanvankelijk ongewijzigd. Gekozen werd voor een gefaseerde aanpak. De houding van de raad in Almere is er volgens de gemeentelijke zegsbronnen een van "trial and error". Deze houding vormt een goede voedingsbodem voor experimenten met de werkwijze van de raad. Het college denkt volgens bevraagde raadsleden ook duaal, respecteert de positie van de raad als hoogste politiek orgaan.

Ook over de positie van het presidium is in Almere bewust nagedacht. Teneinde te voorkomen dat het presidium een institutie wordt waarin politiek een rol gaat spelen is er bewust voor gekozen om fractievoorzitters buiten het presidium te houden. De burgemeester is voorzitter van het presidium maar de plaatsvervangend-voorzitter, een raadslid, wordt ook regelmatig ingeschakeld.

Burgemeester en overige leden van het presidium hebben een gerichte scholing achter de rug. Het presidium wordt geacht zich volledig te concentreren op het functioneren van de raad. Tussen presidium en fractievoorzitters vindt periodiek overleg plaats waarbij de politiek al haar wensen kan uitspreken in verband met het eigen functioneren. De burgemeester heeft separaat een periodiek overleg met de fractievoorzitters om politiek-bestuurlijke aangelegenheden te bespreken die niet in het overleg tussen presidium en fractievoorzitters thuis horen, omdat zij het functioneren van de raad betreffen.

Een sterke raad derhalve in Almere die in de richting van de burgemeester, het college en de ambtelijke organisatie duidelijk laat merken dat hij in staat gesteld moet worden zijn politieke werk goed te doen.

De ambtelijke ondersteuning wordt verzorgd door een professionele, goed ingerichte griffie. De cultuur kenmerkt zich volgens de griffier door het feit dat wethouders en ambtenaren achter de broek worden gezeten om de raad vlot en volledig te informeren. De uit het bedrijfsleven afkomstige gemeentesecretaris kan zich hier volledig in vinden.

---

<sup>120</sup> "Kan het nog dualer?" Verslag afscheidsymposium Ig Caminada 11 september 2003, [www.almere.nl](http://www.almere.nl)

<sup>121</sup> Rapport raadsenquëtecommissie Omniworld (oktober 2003)

De griffier dringt er bij de gemeentesecretaris sterk op aan om goed leesbare stukken aan te leveren, waarin kernachtig is verwoord waarover door de raad besluiten dienen te worden genomen. Volgens de griffier is de intentie hiervan om de beleidsadviseurs van het college respect voor de raad bij te brengen. De griffier heeft bovendien de aanzienlijke stukkenstroom die liep van college naar raad drooggelegd. In een wekelijkse Marktbrief worden overzichten opgenomen van wat er bestuurlijk speelt. Ook de ingekomen stukken maken deel uit van deze overzichten. De standaardlijst van ingekomen stukken waarover tijdens commissievergaderingen in het verleden uitgebreid gesproken kon worden is verdwenen. Raadsvoorstellen en raadsbrieven, waarin feitelijke informatie is opgenomen, worden door de griffie verzorgd.

Raadsleden geven aan, dat hun werk sinds de dualisering dankzij de maatregelen die in het belang van de raad zijn getroffen vereenvoudigd is. De fracties maken veelvuldig gebruik van de diensten van de griffie. De griffie zoekt zaken uit en adviseert de raadsleden over praktische aangelegenheden, zoals het indienen van moties en amendementen. Aangegeven wordt dat een dergelijk beroep op ondersteuning voor de komst van de griffie niet gedaan werd, omdat het ambtelijk apparaat volledig op het college was gericht.

Collegepartijen laten hun wethouders thans meer vrij en richten zich met hun vragen eerder op de griffie. De hoeveelheid relevante beleidsinformatie die thans via de griffie aan de raadsfracties wordt toegezonden is aanmerkelijk groter dan in het verleden het geval was toen burgemeester en gemeentesecretaris hierover beslissingen namen.

De raad van de gemeente Almere heeft in 2003 besloten om zijn traditionele manier van werken, de maandelijkse cyclus van commissie- en raadsvergaderingen, te vervangen door het houden van een wekelijkse politieke markt. Rondom een politieke carrousel, een aantal opeenvolgende en simultane vergadersessies in 4 verschillende raadskamers, kunnen burgers in de wandelgangen in gesprek komen met de raadsleden. De raadsleden biedt dit een mogelijkheid om informatie tot zich te nemen, die zij anders niet hadden ontvangen of waarvoor zij zelf op pad hadden gemoeten. Aan het eind van de politieke avond is er een besluitvormend gedeelte van beperkte duur, waarin formeel de besluiten worden genomen, nadat in de raadskamers de discussies reeds hebben plaatsgevonden.

De raad beschikt over een eigen communicatieadviseur, werkzaam binnen de griffie. Deze verzorgt onder andere de publiciteit en voorlichting betreffende de nieuwe werkwijze van de raad. De publiciteit doet tal van politieke en ambtelijke delegaties uit heel Nederland en zelfs van daarbuiten besluiten om de politieke markt als gast bij te wonen. Begin 2005 is bekend dat een aantal grotere gemeenten (o.a. Apeldoorn en Amersfoort) de Almeerse werkwijze zullen gaan overnemen.

De informatievoorziening van de raad over wat er speelt op het stadhuis verloopt via wekelijkse Marktberichten van de griffie. Er is voorts een Bestuurlijk Informatiesysteem (BIS) waaruit de raadsleden digitale informatie kunnen halen.

De organisatie wordt door de raadsleden als transparant getypeerd en dankzij het feit dat de raad thans wekelijks bijeenkomt kan de raad veel directer reageren op actuele ontwikkelingen.

De positie die raadsfracties innemen, zo werd vernomen, wordt in belangrijke mate bepaald door het respect dat men weet af te dwingen, ongeacht of de betreffende raadsfractie een wethouder heeft geleverd. Politieke verschillen worden geaccepteerd en persoonlijk gaat men goed met elkaar om. Volgens de zegslieden beschikken zowel de coalitiepartijen, als de grootste oppositiepartij over krachtige fractievoorzitters waarvoor de collegeleden respect hebben. De positie van de raad is ook vanwege deze omstandigheid erg sterk.

De raad zoekt professionele ondersteuning om burgers feedback te verzorgen van de politieke markten. Ook worden groepjes burgers speciaal uitgenodigd om de politieke markt als gast van de raad bij te wonen. Raadsleden zorgen bij toerbeurt voor de begeleiding van deze burgers die te gast zijn. Voor de raadsleden wordt scholing verzorgd om te leren debatteren en politieke standpunten duidelijk te verwoorden. Dit zou een bijdrage kunnen leveren aan het overbruggen van de kloof tussen politiek en de burger. Volgens de raadsleden weten de mensen het makkelijker te vinden tijdens de politieke markt. De goed bekeken regionale TV-zender Omroep Flevoland besteedt iedere dag aandacht aan de gemeente Almere en op de donderdagavonden speciaal aan de politieke markt.

Op de vraag naar de wijze waarop de raad zich laat betrekken bij processen van interactieve besluitvorming antwoordt de politieke zepsbron dat gebruik gemaakt wordt van wijkpeilingen en Internet om als raad te achterhalen hoe de burgers over onderwerpen denken. Voorts wordt gewezen op de sessies "Praat met de raad" die vanuit de griffie worden georganiseerd.

#### 3.5.4 Conclusies

In de gemeente Almere was in de jaren '90 sprake van een situatie waarin raad en college veel onderlinge strijd leverden. De politiek heeft zich in de jaren '90 niet of nauwelijks met bestuurlijke vernieuwing bezig gehouden. Er ontstond hierdoor wellicht een soort schuldgevoel toen bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1998 sprake was van een extreem laag opkomstpercentage, terwijl toen bovendien uit wijkpeilingen bleek dat er voor het gevoel van de burgers een grote afstand bestond tussen hen en de Almeerse politiek.

Het initiatief van burgemeester en secretaris om bestuurskundige Tops te benaderen om de raad te informeren omtrent de inhoudelijke bedoelingen van de Wet dualisering gemeentebestuur in combinatie met een houding van "trial and error" bij de raad, zorgden ervoor dat er sprake kon zijn van een zeer ingrijpende verandering in de politieke werkwijze.

Het gevoel leefde dat de relatie tussen raad en bestuur dringend verheldering behoefde en dat gezamenlijk gewerkt moest worden aan het verbeteren van de relatie tussen burger en politiek. Burgemeester en gemeentesecretaris zochten contact met een externe deskundige die in staat was om te verwoorden welke problemen er speelden en hoe deze in het duale stelsel door de raad zouden zijn op te lossen.

Tot het moment waarop de raad startte met de Politieke Markt (januari 2004) had hij geen pogingen gedaan om vaker het contact met de burger te zoeken. Met de nieuwe werkwijze geeft en heeft de raad van Almere ruimere mogelijkheden geboden aan burgers om te trachten invloed uit te oefenen op de besluitvorming door de raad.

In de beantwoording van de vraag naar de betrokkenheid van de raad bij interactieve trajecten van besluitvorming klinkt een sterk externe oriëntatie van de raad door. Observatie leerde evenwel dat de onderlinge verhouding tussen burgers en politiek in de carrousel niet wezenlijk anders is dan voorheen in de raadscommissies. Het blijft van het handelen van de individuele raadsleden afhangen of burgers hun vertrouwen in de politiek terugkrijgen.



## 4 Samenvatting en conclusies

### 4.1 Algemeen

De politieke onrust die ontstond naar aanleiding van de lage opkomstpercentages bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 resulteerde in veel gemeenten in de jaren '90 in bestuurlijke vernieuwingsmaatregelen, bedoeld om de betrokkenheid van burgers bij het stadsbestuur te vergroten en aanwezige onvrede bij de burgers weg te nemen.

De kern van het probleem werd volgens Minister Bram Peper gevormd door het feit dat er sprake was van een groeiende afstand tussen burgers en politiek. Veel burgers, zo bleek uit onderzoek van de Onderzoeksgroep Lokale Democratie (1991), hadden weinig vertrouwen in lokale politici. Het gedurende langere tijd voortduren van een dergelijk gebrek aan vertrouwen vormt volgens de onderzoekers een groot gevaar voor de democratie omdat de legitimiteit van het overheidsoptreden hierdoor wordt aangetast.

Uit het uitgevoerde onderzoek is gebleken dat, met uitzondering van het initiatief van de Utrechtse gemeenteraad om raadscommissies voor de wijken in te stellen, door de raden geen aansluiting is gezocht bij de bestuurlijke vernieuwingsmaatregelen. De politiek koos voor een controlerende of wellicht beter gesteld, kritiserende houding ten opzichte van het bestuur en de ambtelijke organisatie. Van verandering van de werkwijze van de raad was in de jaren '90 nauwelijks sprake.

Het introduceren van nieuwe bestuurlijke concepten in het kader van bestuurlijke vernieuwing had met name betrekking op de werkwijze van het bestuur en de ambtelijke organisatie. Het dagelijks functioneren van de onderzochte gemeenteraden onderging slechts in beperkte mate de invloed van maatregelen in het kader van bestuurlijke vernieuwing.

De raad ontleent zijn eigen identiteit vooral aan het formele besluitvormingsproces. De raden beschouwen het vaststellen van beleid en van de kaders waarbinnen de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering dienen plaats te vinden, als hun kernactiviteit. In de fasen van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering treden de raden vooral op als toehoorder en controleur van het college.

In alle onderzochte gemeenten is in de jaren '90 door de gemeenteraad gekozen voor het toepassen van het bestuurlijke concept "wijkgericht werken", in een poging om de tevredenheid van burgers over het gemeentebestuur te vergroten. De raad zelf speelde hierbij in de onderzochte gemeenten geen actieve rol. In de stad Utrecht leek de situatie aanvankelijk anders te liggen, doordat de raad koos voor het instellen van wijkcommissies om de politiek dichterbij de burgers te brengen, maar omdat veel raadsleden zich in deze commissies lieten vervangen door niet-raadsleden was ook hier geen sprake van een actieve rol van de raad.

Uit het onderzoek van de Onderzoeksgroep Lokale Democratie was gebleken dat een duidelijk verband tussen de mate van persoonlijke tevredenheid over het leefklimaat in de wijk en de stemkans niet kon worden aangetoond. Desalniettemin toonde de Utrechtse PvdA-wethouder Ger Mik zich verbaasd over het feit, dat alle inspanningen van de gemeente op het terrein van het wijkgericht werken niet hadden kunnen verhinderen dat in Utrecht in 2000 bij tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen een nieuw historisch dieptepunt werd bereikt wat betreft het opkomstpercentage.

Uit het onderhavige onderzoek is gebleken, dat in gemeenten waar de raad geen prioriteit wenst toe te kennen aan politieke vernieuwing en/of waar bestuur en politiek de noodzaak van verandering niet onderkennen, democratische vernieuwing beperkt blijft tot maatregelen

om de ambtelijke organisatie anders te laten werken. Het wijkgericht werken in de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein kan hierbij als voorbeeld worden genoemd.

Pogingen van de raad om het vertrouwen in de politiek te herstellen worden bemoeilijkt door het optreden van de ambtelijke diensten. In de gemeente Utrecht was zelfs het positioneren van het wijkgericht werken op dienstniveau, met de instelling van een procesdienst, onvoldoende om het handelen van de vakdiensten beter op elkaar af te stemmen. Het niet (tijdig) nakomen van afspraken en het zonder vooroverleg presenteren van plannen zorgen voor grote onvrede onder de wijkbewoners.

Omdat uit het onderzoek van de Onderzoeksgroep Lokale Democratie bleek dat wel een duidelijk verband bestond tussen de stemkans en achtereenvolgens de mate van interesse en kennis van de lokale politiek, het politiek zelfvertrouwen van de burger en het kunnen waarnemen van en belang hechten aan lokale partijpolitieke verschillen, liet de raad door zelf geen actieve rol te spelen in het kader van de bestuurlijke vernieuwing mogelijkheden onbenut om de kloof tussen burgers en politiek te overbruggen.

#### Interactieve beleidsvorming en de raad

Interactieve beleidsontwikkeling blijkt in de praktijk van alle dag een proces te zijn waarbij de interactie vooral tussen burgers en gemeentelijke organisatie plaatsvindt. De raad neemt niet actief deel aan het interactieve proces en laat daarmee de mogelijkheid onbenut om via intensievere contacten met de burgers te werken aan herstel van vertrouwen in de politiek.

Indien er sprake is van interactieve beleidsontwikkeling bestaat de rol van de raad doorgaans uit het controleren van het verloop van het proces en het beoordelen van de (tussen)resultaten. Van formele contacten tussen raadsleden en burgers is in deze fase geen sprake. De raad is niet aanwezig in het kader van interactieve processen om het door de commissie-Wallage bepleitte politiek leiderschap uit te oefenen. Het zijn wethouders en ambtenaren die het leiderschap uitoefenen. De raad stelt weliswaar, op voorstel van het college, de stappen vast waaruit interactieve processen zullen bestaan, maar neemt niet zelf als politiek leider deel aan de processen die uiteindelijk resulteren in voorstel van het college aan de raad.

Bij de formele besluitvorming in de raad kunnen de resultaten van het interactieve traject een rol spelen in de betogen van de raadsfracties. De raadsleden voeren hun beraadslagingen aan de hand van het collegevoorstel. De uitkomsten van het interactieve traject gaan hiermee een element vormen in het politieke spel tussen collegepartijen en oppositiepartijen. De behandeling van de raadsvoorstellen heeft geen interactief, maar een zuiver politiek karakter. De interactieve voorbereiding zorgt voor een verkleining van de afstand tussen gemeentelijk apparaat en de burger, maar de afstand tussen burger en politiek in de fase van formele besluitvorming blijft onverminderd groot.

Opvallend is dat door meerdere politieke zegsbronnen, toen gevraagd werd naar de wijze waarop de raad zich laat betrekken bij interactieve besluitvorming, het opzetten van eigen websites werd genoemd. De websites, zo leert de waarneming, zijn toch vooral een middel om fractiestandpunten te verkondigen. Van een interactief handelende raad is hiermee nog geen sprake.

#### Model van Schein en toepassing van het concept “wijkgericht werken” door de raad

Toepassing van het concept “wijkgericht werken” werd voor een deel ingegeven door het doordringen van het besef, dat de gemeente in afhankelijkheid van derden moest trachten haar doelstellingen te verwezenlijken. Stedelijk beheer is een complexe opgave, waarbij meerdere actoren betrokken zijn, ieder handelend vanuit een eigen perspectief en met eigen doelstellingen.

Steeds duidelijker werd, dat de gemeente het zou moeten hebben van samenwerking omdat zij anders haar doelen niet kon bereiken. Er was, in de termen van Schein, sprake van een interne belemmering die moest worden opgeheven.

De keuze om wijkgericht te gaan werken werd voorts ingegeven door de discussie die ontstond naar aanleiding van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1990 en het gevoel van crisis dat hierdoor werd veroorzaakt. De politiek toonde zich met de invoering van het wijkgericht werken bereid om ook tussentijds naar de burger te luisteren, de politiek wenste niet als egoïstisch of sociaal onverantwoordelijk beschouwd te worden. In de termen van Schein was er sprake van een morele dreiging.

Door pilot-projecten op te zetten en de hiermee opgedane ervaringen te koppelen aan kennis en ervaring die elders reeds was opgedaan met wijkgericht werken, kennis die door adviesbureaus graag werd overgedragen, konden gemeenten van stadium 1 van het model van Schein doorgroeien tot stadium 2.

Omdat de raad zelf geen actieve rol wenste te spelen bij het wijkgericht werken, is er van internalisatie van het concept bij de raad geen sprake. De raad heeft met de verstrekken van de opdracht aan het ambtelijk apparaat om wijkgericht te gaan werken een poging gedaan om de dreiging af te wenden. Uit het onderzoek is naar voren gekomen, dat bij raadsleden de gedachte leeft dat burgers klagen over de politiek naar aanleiding van onvrede met de wijze waarop bestuur en ambtelijk apparaat opereren. Dit kan volgens het model van Schein worden gezien als een afweerreactie van de raad, bestuur en ambtelijke organisatie worden als zondebokken beschouwd en deze dienen eerst te veranderen, alvorens zelf daartoe over te gaan. Met het treffen van bestuurlijke maatregelen, het verstrekken van opdrachten aan bestuur en ambtelijke organisatie om anders te gaan werken, denkt de raad de burgers tevreden te stellen.

Zolang het wijkgericht werken los blijft staan van de werkwijze van de raad hoeft de raad geen angst te voelen voor het verlies van zijn identiteit. Ook voor de meeste ambtenaren geldt dat geen sprake is van internalisatie van het concept wijkgericht werken. Zelfconcept en eigen identiteit van de meeste ambtenaren worden ontleend aan de vakdienst waarbinnen men werkzaam is.

De unit wijkgericht werken, ongeacht of deze op dienstniveau dan wel als onderdeel van een sector Middelen gepositioneerd is, blijft een bijzondere positie innemen ten opzichte van de rest van de organisatie. De transformatie zet niet door tot stadium 3 van het model van Schein.

Uit het onderzoek is gebleken dat individuele raadsfracties pogingen doen om via het bijwonen van wijkoverleggen informatie te vergaren over wat er speelt in de wijken. Ook zijn er raadsfracties die, vaak ad hoc, wijkspreekuren organiseren en pogingen in het werk stellen om als fractie wijkgericht te werken. Capaciteitsproblemen zijn er debet aan dat dit wijkgericht werken van de fracties geen structureel karakter kan krijgen.

De aanwezigheid van raadsleden tijdens overleg in het kader van het wijkgericht werken of processen van interactieve beleidsvorming kan een negatief effect hebben op het vertrouwen in de politiek.

Het risico is groot dat bij burgers te hoog gespannen verwachtingen ontstaan door de aanwezigheid van raadsleden. Voor de burger is een als toehoorder aanwezig raadslid, al snel "de raad". Indien een probleem aan het raadslid bekend is gemaakt, wordt de raad geacht bekend te zijn met het probleem. Indien de raad vervolgens onbekend blijft met het probleem en er derhalve ook geen aandacht aan besteedt, kan dit tot grote teleurstelling bij de burgers leiden.

Capaciteitsproblemen lagen ook ten grondslag aan het mislukken van de Utrechtse wijkcommissies. De politiek besteedde in de Utrechtse situatie geen aandacht aan de communicatieve kant van zijn handelen. Door met het instellen van de wijkcommissies de bedoeling uit te spreken om de kloof tussen burger en politiek te willen overbruggen en vervolgens deze commissies te laten bezetten door raadslid-plaatsvervangers was er geen sprake van "Wahrhaftigkeit", als bedoeld door Habermas. De wijkraden voelden dit als minachting door de politiek. Een gebrek aan sensitiviteit bij de raad zorgde ervoor dat het vertrouwen in de politiek afnam.

Door Van den Berg is aangegeven dat de politiek de neiging had om wethouders en ambtenaren te laten omgaan met de emotionele rationaliteit van de burgers en zelf te kiezen voor de technocratische rationaliteit van het beleid. In het geval gemeenteraden kiezen voor het hanteren van het concept wijkgericht werken blijkt dat de raden inderdaad ambtenaren en wethouders met de burgers om laten gaan en zelf kiezen voor de technocratische rationaliteit, het introduceren van een nieuwe werkwijze om de afstand tussen burger en bestuur te verkleinen. Het probleem van de groeiende afstand tussen burger en politiek wordt met deze bestuurlijke maatregel van de raad niet aangepakt.

#### Transformatie van de raad in Almere

De raad van de gemeente Almere vormde een eerste uitzondering op de regel dat de raad opdracht geeft aan bestuur en ambtelijke organisatie om hun werkwijze aan te passen, teneinde burgers meer bij het bestuur van de stad te betrekken. Door een volledig andere inrichting van het formele besluitvormingsproces werd in Almere door de raad duidelijker tot uitdrukking gebracht dat hij, gegeven zijn volksvertegenwoordigende rol, bereid is burgers zoveel mogelijk bij de formele besluitvorming te betrekken. De formele besluitvorming door de raad en het politieke debat hebben in Almere wekelijks hun plek gekregen aan het eind van een avond die in het teken staat van de open uitwisseling van ideeën en informatie tussen burgers, bestuurders en politici.

In de gemeente Almere is voldaan aan een aantal belangrijke condities die volgens Schein bepalend zijn voor de mate waarin veranderingen binnen organisaties optreden. Een gevoel van crisis door een teleurstellend opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen in combinatie met een uit wijkpeilingen blijkend gevoel van een kloof tussen burgers en politiek, leidinggevende functionarissen die als gangmakers van de verandering fungeerden en een instelling van de raad om te leren door vallen en opstaan. Het veranderingsproces werd verder geholpen doordat de gangmakers deskundigen in schakelden om de raad kennis bij te brengen over de achterliggende gedachten van degenen die het kabinet adviseerden omtrent de dualisering van het gemeentebestel en revitalisering van de lokale democratie.

Opvallend is dat de politieke zegsbron in de gemeente Almere een duidelijk afwijkend antwoord gaf op de vraag naar de betrokkenheid bij processen van interactieve besluitvorming. Het antwoord zou er op kunnen duiden dat er sprake is van politieke cultuurverandering in Almere. Het veranderingsproces van de raad in de gemeente Almere zou inmiddels kunnen zijn gevorderd tot in stadium 3. Omdat er echter slechts één politicus werd geïnterviewd, moet het op een indicatie gehouden worden.

Uit de ontwikkelingen rond het functioneren van de gemeenteraad van Almere blijkt, dat indien bij burgemeester, gemeentesecretaris en raadsfracties de wil aanwezig is om te komen tot democratische vernieuwing, ingrijpende veranderingen doorgevoerd kunnen worden.

De gemeenteraad van Almere zorgde voor een doorbraak door niet het bestuur de opdracht te geven, maar zelf te trachten het vertrouwen van de burger in het gemeentebestuur te herstellen door te kiezen voor een werkwijze die de burger uitnodigt om te participeren.

Bij de veranderingen die zich voor hebben gedaan in Almere dringt zich wederom de gelijkenis op met de crisis in de Nederlandse theaterwereld eind jaren '60. Volgens Hunningher werden de ramen en deuren van het theater in de jaren '60/'70 geopend en richtte het theater zich op de problemen van de samenleving, waarin en waarvoor het werkte. Er ontstond een nieuwe verhouding tussen toneel en publiek, wat leidde tot nieuwe vormen van toneelbouw en soms ook tot een nieuw arrangement van speelplaats en toeschouwerruimte<sup>122</sup>.

#### Politieke vernieuwing en de raad

Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenteraden, in een poging om het vertrouwen van de burgers in het lokale politieke systeem te herstellen, het bestuur de opdracht hebben gegeven om burgers meer te betrekken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. De politiek tracht de burgers die wegblijven van de stembus tevreden te stellen door verbetering van de dienstverlening. Het inrichten van publieksdiensten en het introduceren van een wijkgerichte werkwijze in nagenoeg alle onderzochte gemeenten, zijn aan te merken als poging tot het verbeteren van de dienstverlening. Hiermee wordt bevestigd hetgeen door Jürgen Habermas werd gesteld ten aanzien van de compensatie die de burger in zijn rol van staatsburger wordt geboden in zijn rol van klant van de overheid.

De onderlinge verhouding tussen burger en politiek bleef door de gekozen vormen van bestuurlijke vernieuwing ongewijzigd. Politieke vernieuwing, het overbruggen van de afstand tussen burgers en politiek, werd overgelaten aan de eigen verantwoordelijkheid van de raadsleden. Het handelen van de raad laat zich niet typeren door open en machtsvrije communicatie, zoals bepleit door Habermas. Met name in het handelen van de ambtelijke units die zich bezighouden met wijkgericht werken is een verschuiving zichtbaar in de richting van het door Habermas bepleite communicatieve handelen. De formele besluitvorming door de meeste raden blijft op de klassieke manier verlopen en hierbij is slechts zeer beperkt sprake van interactie tussen burgers en politiek. Doordat de raden de boodschap verkondigen dat burger en bestuur moeten gaan samenwerken, maar zelf in de praktijk van de formele besluitvorming weinig gelegenheid creëren om via contact met de burgers tot wederzijds begrip (*Verständigung*) te komen, is de waarachtigheid van zijn boodschap niet groot.

De meeste tijd en energie van de raadsleden wordt, volgens de politieke zegsbronnen, nog altijd besteed aan de grote vraagstukken van het moment op stadsniveau. De besluitvorming betreffende deze grote vraagstukken geschiedt in de meeste gemeenten nog op de traditionele wijze via de maandelijkse cycli van commissie- en raadsvergaderingen.

De gemeente Almere heeft wat dit betreft voor een grote ommezwaai gezorgd, door na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur te kiezen voor het afschaffen van de vakcommissies en deze te vervangen door een carrousel als onderdeel van een wekelijkse politieke markt. De ontwikkelingen die in de gemeente Almere hebben plaatsgevonden waren uniek in Nederland. De nieuwe werkwijze van de raad in Almere maakt het voor de burgers een stuk aantrekkelijker om de politiek te benaderen en politieke beraadslagingen bij te wonen.

De raad van de gemeente Almere heeft, met het afschaffen van de raads- en commissievergaderingen oude stijl, de mogelijkheid gecreëerd de lokale democratie op een eigentijdse manier te laten functioneren. Communicatie met de burger wordt hierbij tijdens de wekelijkse politieke markten alle gelegenheid geboden.

Het idee van een politieke markt grijpt terug op het idee uit de Griekse Oudheid van de Agora, het marktplein waar grote groepen mensen samenkwamen. Een plek waarvan de

---

<sup>122</sup> Hunningher (1983), p. 152

betekenis toenam, naarmate de democratie terrein won. Hier werden volksraadplegingen en volksstemmingen gehouden die vaak vooraf werden gegaan door heftige debatten<sup>123</sup>.

Het marktmodel van de gemeente Almere symboliseert de bereidheid van de raad om met de burger in contact te treden. Politieke besluitvorming krijgt dankzij het hanteren van het marktmodel meer inhoud door het stimuleren van een voortdurende uitwisseling van meningen en informatie tussen burgers en hun gekozen vertegenwoordigers. De ontwikkelingen in de gemeenten Almere (politieke markt) en Utrecht (wijkcommissies) laten zien dat de politiek met een verandering van zijn werkwijze een sterk signaal aan de burgers kan afgeven. Uiteindelijk hangt het van de politici zelf af of de band tussen politiek en de burgers wordt hersteld. Het publieke optreden van de politici is bepalend voor het beeld dat burgers van de politiek krijgen.

In het geval van de Utrechtse wijkcommissies werd het afbreukrisico duidelijk. De raad gaf het signaal af, de afstand tussen burger en politiek te willen verkleinen, maar trok zich vervolgens terug binnen de muren van het stadhuis en liet het contact met de wijkbewoners over aan niet-raadsleden. Het effect op de relatie tussen burger en politiek was negatief. Bij de burgers ontstond het gevoel dat de politiek hen niet serieus nam.

Het individueel handelen van raadsleden en raadsfracties kent een groot afbreukrisico voor alle maatregelen gericht op democratische vernieuwing. Uitspraken van ruziënde politici tegenover de pers, over het bestaan van verborgen agenda's en het feit dat politici alleen op macht uit zijn, vergroten het wantrouwen in de politiek. Het idee wordt versterkt dat politici niet van plan zijn, wat ze zeggen van plan te zijn. De "Waarhaftigheid" van het handelen van de politiek verminderd door dit soort uitlatingen.

#### Effect dualisering

De invoering van een duaal bestel op zich zal niet de oplossing bieden voor het probleem waarmee de politiek te maken heeft, stelde de commissie-Elzinga. Uit het op 15 december 2004 uitgebrachte rapport "Aangelegd om in vrijheid samen te werken" van de Stuurgroep Evaluatie dualisering gemeentebestuur blijkt dat weliswaar de onduidelijkheid rond de rolverdeling tussen raad en college minder is geworden, maar de positie van de politiek is nog steeds problematisch en daarmee blijft het probleem bestaan van de afnemende legitimatie van het vertegenwoordigende stelsel.

Mr. Hein van Oorschot (D66), voormalig lid van de Staatscommissie Elzinga, sprak als lid van de Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (stuurgroep-Leemhuis) zijn teleurstelling uit over het feit dat de doelen van de dualisering niet altijd dichterbij zijn gekomen. Veel inspiratie is volgens hem verloren gegaan doordat gemeentelijke bestuurders en politici gekozen hebben voor een instrumentalistische aanpak van de dualisering<sup>124</sup>.

Ook uit het op 9 maart 2005 door de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie uitgebrachte derde jaarbericht met als titel "Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten?" blijkt dat het beoogde resultaat op zich laat wachten.

In een reactie op een verzoek van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties om een reactie te geven op het evaluatierapport van de stuurgroep-Leemhuis<sup>125</sup> stelt de VNG dat zij de zorg deelt met betrekking tot de stand van zaken betreffende de dualisering in gemeenten.

---

<sup>123</sup> Over Agora, plein voor debat, [www.agora-europe.org](http://www.agora-europe.org)

<sup>124</sup> Evaluatie dualisering gemeentebestuur, [www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)

<sup>125</sup> Brief VNG d.d. 7 februari 2005

Uit het onderzoek is gebleken dat het bestaan van de griffies een belangrijke stimulans kan betekenen voor het totstandkomen van democratische vernieuwing. De griffies ontlenen hun bestaansrecht aan de dualisering van het gemeentebestuur en ontwikkelen voorstellen vanuit het gedachtegoed van deze wet. De griffies kunnen zich richten op het aanleveren van ideeën voor een anders functioneren van de raad. Het feit dat tal van griffies werkbezoeken hebben afgelegd aan de gemeente Almere, doet vermoeden dat de komende jaren veel meer gemeenteraden enthousiast gemaakt zullen worden voor een nieuwe werkwijze, geïnspireerd door de ommezwaai van de raad in Almere.

#### Aanbeveling

Indien de politiek door communicatief handelen wil komen tot een herstel van vertrouwen in de politiek verdient het aanbeveling om interactieve processen niet te scheiden, maar te integreren in het proces van formele besluitvorming door de raad. Door als raad te kiezen voor een werkwijze die volop mogelijkheden biedt voor uitwisseling van gedachten tussen burgers en politiek, kan het interactieve proces zich afspelen met de raad in een centrale en actieve rol. Het stadhuis zou hiermee als 'huis van de democratie' kunnen worden opgewaardeerd.

#### 4.2 Beantwoording deelvragen

*Is er sprake van actieve betrokkenheid van de raad bij processen van interactieve beleidsvorming?*

Uit het onderzoek is gebleken dat, zo er al sprake is van interactieve beleidsvorming, van een actieve betrokkenheid van de raad geen sprake is. De raad beperkt zich tot het aangeven van de wijze waarop het proces dient te verlopen en neemt kennis van de uitkomsten.

*Is er gekozen voor een vorm van wijkgericht werken? Zo ja, wat is daarbij de praktische rol van de raad?*

In alle onderzochte gemeenten is gekozen voor een vorm van wijkgericht werken als middel om binnen de ambtelijke organisatie te komen tot een betere onderlinge afstemming en om de organisatie beter te laten inspelen op de behoeften van de wijkbewoners. De verantwoordelijkheid voor het slagen hiervan werd bij het college gelegd. De betrokkenheid van de raad in deze gemeenten bestaat uit het kennisnemen van periodieke rapportages en het beschikbaar stellen van wijkbudgetten.

De gemeente Utrecht heeft voor een verdergaande toepassing van het concept wijkgericht werken gekozen. Reeds in de jaren '80 was in Utrecht begonnen met wijkgericht werken door het bestuur en de ambtelijke organisatie. Het vertrouwen in lokale politici neemt af doordat de indruk ontstaat dat zij er niet in slagen de vakdiensten tot een betere afstemming te dwingen. Het afschaffen van het enige arrangement dat de politiek had getroffen om zelf de verbinding te kunnen leggen met de burger, de raadscommissies voor de wijken, zorgde blijkens de reacties van wijkoverleggen voor een verdere afname van het vertrouwen.

De instelling van wijkraden doet het vermoeden ontstaan, dat de raad zich niet zelf wil inspannen om de verbinding tussen burger en politiek te verzorgen. Voor een beoordeling van de betekenis van de sedert augustus 2004 georganiseerde wijkbijeenkomsten is het nog te vroeg. Gegeven de voorkeur die de raadsleden hebben voor het deelnemen aan de vergaderingen van de vakcommissies, kan worden betwijfeld of de raadsleden zelf intensief betrokken zullen raken bij de wijken. Waarschijnlijker is dat wijkwethouders en ambtelijke organisatie de meeste tijd en energie zullen investeren in de wijkbijeenkomsten.

*Hebben vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur getroffen maatregelen geleid tot een andere formele werkwijze van de raad? Wat waren daarvan de praktische gevolgen voor de relatie tussen burger en politiek?*

Alleen in de gemeente Utrecht was voor de inwerkingtreding sprake van een andere formele werkwijze van de raad. De instelling van raadscommissies voor de wijken moest de politiek dichterbij de burger brengen. Doordat de raadsleden prioriteit toekenden aan de reguliere raadscommissies leverde dit optreden van de politiek teleurstelling op bij de burgers. Het door de Onderzoeksgroep Lokale Democratie gesignaleerde gebrek aan vertrouwen in de politiek werd hierdoor eerder vergroot dan verkleind.

*Heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur geleid tot een andere formele werkwijze van de raad? Heeft deze nieuwe werkwijze praktische gevolgen voor de relatie tussen burger en politiek?*

De invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft uitsluitend in de gemeente Almere geleid tot een andere formele werkwijze van de raad. De afstand tussen burger en politiek is door het gehanteerde model van de Politieke Markt kleiner geworden. De nieuwe werkwijze en de wijze waarop de griffie de werkzaamheden van de raad ondersteunt nodigen de burgers uit om naar het stadhuis te komen.

*Is er door de raad, gelet op de bijzondere betekenis van zijn relatie tot de burger, aandacht besteed aan de communicatieve kant van zijn handelen?*

Uitsluitend door de gemeenteraad van Almere is in het kader van de voorbereidingen van de dualisering en de introductie van het model van de Politieke Markt stilgestaan bij de communicatieve kant van zijn handelen. Het optreden van raadsleden als gastheer/gastvrouw voor burgers in het kader van het initiatief Gast van de Raad laat zien dat zij de burgers graag in de gelegenheid willen stellen om kennis te maken met de raad en zijn werkwijze.

#### 4.3 Beantwoording centrale vraag

*Hebben de maatregelen die de politiek sedert 1990 heeft getroffen om te komen tot vernieuwing van het gemeentebestuur in de praktijk geleid tot een versteviging van de band tussen burgers en politiek?*

Doordat van actieve betrokkenheid van de politiek bij de initiatieven op het terrein van bestuurlijke vernieuwing (m.n. wijkgericht werken en interactieve beleidsontwikkeling) geen sprake is, is de mogelijkheid om het contact met de burger te zoeken door als politiek bij degelijke initiatieven aan te sluiten, zoals bepleit door de commissie-Elzinga, onbenut gelaten. Het wijkgericht werken van de politiek in Utrecht werkte eerder averechts doordat raadsleden zich lieten vervangen in de raadscommissies voor de wijken.

De introductie van een volledig nieuwe werkwijze van de raad in de gemeente Almere biedt een aanlokkelijk perspectief op versteviging van de band tussen burgers en politiek. De werkwijze verruimt de mogelijkheden voor contact tussen burgers en politiek aanmerkelijk. Van het gedrag van de politieke actoren op de markt zal het uiteindelijk afhangen of de band ook werkelijk steviger wordt om daarmee het probleem van de zwarte rook die uit de democratische motor tevoorschijn komt te verhelpen.



## 5. Literatuurlijst

### Literatuur

Arian, M., et al., D. Meyer (red.) en P. Kaptein (eindred.)

Tomaat in perspectief: theatervernieuwing in de jaren '60 en '70, Theater Instituut Nederland, Amsterdam, 1994

Breedveld, W.

Tegenmacht gevraagd, voor de noodzakelijke herovering van het parlement, De Balie, Amsterdam, 2000

Dahl, R.A. en E.R. Tufte

Size and Democracy, Stanford, California, 1973

Downs, G.W.

The search for government efficiency, Temple UP, New York, 1986

Edwards, A. en L. Schaap

Vaardigheden voor de publieke sector, Coutinho, Bussum, 2000

Gunsteren, H. van, en R. Andeweg

Het grote ongenoegen, over de kloof tussen burgers en politiek, Aramith, Haarlem, 1994

Habermas, J.

Theorie des kommunikativen Handelns, banden 1 en 2, Frankfurt am Main, 1981

Habermas, J.

Moralbewußtsein und kommunikatives Handeln, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1983

Habermas, J.

De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen, Boom, Meppel/Amsterdam 1989

Hage, J., en Ch.H. Powers

Post-Industrial Lives, Sage Publications, 1992

Hunningher, B.

De opkomst van modern theater, van traditie tot experiment, International Theatre Bookshop, Amsterdam, 1983

Hupe, P.L.

“Het betwiste primaat van de politiek”, in: “Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur”, Congrespublicatie Vereniging voor Bestuurskunde, P. de Jong e.a. (red.), VUGA, Den Haag, 1995

Kets de Vries, M.F.R.

Leiders, narren en bedriegers; Essays over de psychologie van het leiderschap, Scriptum, Schiedam, 1994

Korsten, A.F.A.

Regeling en ontregeling in de lokale democratie, VUGA, Den Haag, 1981

Kunneman, H.

Van theemutscultuur naar walkman-ego, contouren van postmoderne individualiteit, 1996

Maanen, H. van  
Het Nederlandse toneelbestel van 1945 tot 1995, Amsterdam University Press, Amsterdam  
1996

Mohringer, P.  
Neo-democratisch Manifest, De Communicatieve Staat, Helmond, 1985

Raadsledeninfo 98/99  
VUGA, Den Haag, 1998

Schein, E.H.  
De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming, zin en onzin over cultuurverandering,  
Scriptum, Schiedam, 2000

Tops, P.W. en G.W.M. van Vugt (red.)  
Zoeken naar een modern bestuur, het Tilburgs Model en de logica van de burger, Samsom,  
Alphen aan den Rijn, 1998

Tops, P.W. en S. Zouridis  
De binnenkant van politiek, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 2002

Van den Berg, J.Th.J.  
In het stadhuis zijn geen stemmen te halen, VNG, Den Haag, 1997

Van Dale Handwoordenboek Duits-Nederlands  
3<sup>e</sup> druk, Utrecht, 1997

Verschuren, P.J.M.  
De probleemstelling voor een onderzoek, Het Spectrum, Utrecht, 1992

Vries, J. de. en M. van Dam  
Een blik achter de gouden muur, politiek-bestuurlijk management, Samsom, 1998

Witteveen, W.  
De denkbeeldige staat, voorstellingen van democratische vernieuwing, Amsterdam  
University Press, Amsterdam, 2000

## **Beleidsdocumenten**

Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie, "*Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle*", Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten, Eburon, Delft, 1991

Rapport Onderzoeksgroep Lokale Democratie, Deelrapportage stad Utrecht "*Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Utrecht*", Eburon, Delft, 1991

Rapport "7 jaar Sociale vernieuwing in IJsselstein: een slotrapportage", gemeente IJsselstein, 1997

Instellingsbesluit Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 30 september 1998

"Organisatiemodellen wijkgericht werken: een vergelijkend onderzoek in Arnhem, Deventer, Dordrecht, Nijmegen, Tilburg en Utrecht", drs. F.J.W. Visser, Sociaal Geografisch Bureau gemeente Dordrecht, augustus 1999

Kabinetsreactie Rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie

Nota Contract met de toekomst, minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid R.H.L.M. van Boxtel, Den Haag, 2000

Rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (commissie-Elzinga), *Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 2000

Rapport Eenmalige Adviescommissie ICT en Overheid (commissie-Docters van Leeuwen), *“Burger en overheid in de informatiesamenleving, de noodzaak van institutionele innovatie”*, Den Haag, 2001

Rapport Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-Wallage), *“In dienst van de democratie”*, Den Haag, 2001

Handreiking binnengemeentelijke decentralisatie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2002

*“Binnengemeentelijk gedecentraliseerd, een kleinere raad?”*, Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Centre for Local Democracy (CLD); M.A. Beukenholdt-ter Mors, A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, Rotterdam, 2002

Collegeprogramma 2002 – 2006 gemeente IJsselstein, *“Ontwikkeling in Samenhang”*

Rapport raadsenquêtecommissie Omniworld, Gemeente Almere, oktober 2003

*“De oogst van twee jaar wijkaanpak”*. Samenvattende eindrapportage proefperiode ‘Wijkaanpak in Uitvoering’, Gemeente Utrecht, december 2003

Evaluatienota Duaal Nieuwegein *“Eerste evaluatie van de duale praktijk in de gemeente Nieuwegein, periode maart 2002 – mei 2004”*, 14 december 2004

Rapport Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (stuurgroep-Leemhuis), *“Aangelegd om in vrijheid samen te werken, dualisering: bijsturing geboden”*, Den Haag, 15 december 2004

Derde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls dualisme en lokale democratie, *Effecten van dualisering voor burgers: beweging naar buiten?*, VNG-uitgeverij, Den Haag, 2005

Brief VNG d.d. 7 februari 2005 aan de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksaangelegenheden, mr. Th. C. de Graaf

#### **Internetsites**

<http://www.minbzk.nl>

<http://www.rechten.kub.nl/stedennetwerk>

<http://www.sp.nl>

<http://www.utrecht.nl>

<http://www.nieuwegein.nl>

<http://www.almere.nl>

<http://www.ijsselstein.nl>

<http://www.ggd.nl>

<http://www.agora-europe.org>



## BIJLAGEN

### Bijlage 1

#### Overzicht gemeentelijke zegsbronnen

- Nico van Schie, fractievoorzitter GroenLinks IJsselstein
- Wil Winter, fractievoorzitter GroenLinks Nieuwegein, plv. voorzitter Presidium gemeente Nieuwegein
- Ruud Pet, fractievoorzitter GroenLinks Almere, voorzitter Presidium gemeente Almere
- Marjan Schuring, fractievoorzitter GroenLinks Utrecht
- Jan Dirk Pruijm, griffier gemeente Almere, tevens voorzitter Vereniging van Griffiers en lid Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie
- Peter Ligtelijn, griffier gemeente Nieuwegein
- Leny Smit, griffiemedewerker gemeente Nieuwegein
- Vivian Vijn, communicatie-adviseur griffie gemeente Almere
- Hans van Soelen, hoofd communicatie gemeente Utrecht, voormalig programmamanager "Betrokken Stad"
- Peter Kranendonk, coördinator wijkgericht werken gemeente IJsselstein
- Mark Verhijde en Mario Hupsel, coördinatoren wijkgericht werken gemeente Nieuwegein
- Bert Kamminga (D66), coördinerend wethouder wijkgericht werken gemeente IJsselstein



## **Bijlage 2**

### **Vragen interview de heer N. van Schie, fractievoorzitter GroenLinks IJsselstein (18 mei 1999)**

1. Heeft u naast het raadslidmaatschap een baan?
2. Zo ja, is dat een fulltime of parttime baan?
3. Hoeveel uur besteedt u gemiddeld per week aan het raadswerk?
4. Denkt u over voldoende kennis te beschikken betreffende de bureaucratie?
5. Komt u toe aan het doornemen van alle toegezonden stukken?
6. Op welke wijze zou de informatievoorziening volgens u het best georganiseerd kunnen worden?
7. Welke verwachtingen heeft u van het gebruik van Internet?
8. Heeft u voldoende gelegenheid om te komen tot de formulering van eigen overtuigingen?
9. Zou het bieden van professionele ambtelijke ondersteuning het raadswerk kunnen vergemakkelijken?
10. Welk beeld bestaat bij u van de positie van de IJsselsteinse ambtenaren?
11. Is er in de praktijk volgens u sprake van een kloof tussen politiek en ambtenarij?
12. Waaruit bestaat deze kloof?
13. Kunnen de ambtenaren zich volgens u in voldoende mate verplaatsen in de wereld van de politiek?
14. Heeft u voorbeelden waaruit blijkt dat dit niet het geval is?
15. Aan welke kant staan de ambtenaren?
16. Bent u van mening dat het ambtelijk apparaat voldoende toegankelijk is voor het raadslid?





### **Bijlage 3**

#### **Vragen interview Mark Verhijde en Mario Hupsel, coördinatoren wijkgericht werken gemeente Nieuwegein (30 oktober 2000)**

1. Welke sector c.q. afdeling is belast met wijkgericht samenwerken in de gemeente Nieuwegein?
2. Wat is uw positie als coördinator binnen de gemeentelijke organisatie?
3. Wie draagt er politieke verantwoordelijkheid voor het wijkgericht samenwerken in Nieuwegein?
4. Wanneer is het wijkgericht samenwerken in Nieuwegein opgestart?
5. Speelde de kloof tussen politiek en de burger, met name de lage verkiezingsopkomst in 1990, hierbij een rol?
6. Welke rol speelt de politiek thans in het kader van het wijkgericht samenwerken?
7. Is er de afgelopen jaren sprake geweest van het invoeren van een andere werkwijze van de raad in verband met het wijkgericht samenwerken?
8. Spelen raadsleden buiten de raads- en commissievergaderingen een rol in het kader van het wijkgericht samenwerken?
9. Op welke wijze worden raadsleden geïnformeerd over het wijkgericht samenwerken? Speelt Internet hierbij reeds een rol?
10. Is er sprake van navolging van het wijkgericht werken door politieke partijen of fracties van politieke partijen?
11. Denkt u dat de kloof tussen politiek/raad en de burger door het wijkgericht samenwerken wordt verkleind?



## Bijlage 4

### Vragen interview fractievoorzitters GroenLinks in Almere, Utrecht, Nieuwegein en IJsselstein (najaar 2004)

1. Zijn er door de raad vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur reeds initiatieven ontwikkeld om de raad anders te laten functioneren? Zo ja, wat vormde daartoe de aanleiding?
2. Is er bij de implementatie van deze initiatieven sprake geweest van problemen? Zo ja, welke?
3. Hoe verloopt op dit moment de informatievoorziening van de raad?
4. Is er door de raad aandacht besteed aan de wijze waarop hij in al zijn doen en laten communiceert? Zo ja, welke maatregelen zijn er genomen met het oog op deze communicatie?
5. Verloopt de informatievoorziening van de raadsfracties sedert de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur anders dan voorheen en is het hierdoor voor uw fractie eenvoudiger geworden om zich voor te bereiden op aanstaande besluitvorming?
6. Zijn er in de gemeente initiatieven ontwikkeld onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing in de loop van de jaren '90? Zo ja, op wiens initiatief?
7. Sedert de raadsverkiezingen van 1990 werd in Nederland door veel vooraanstaande politici gesproken over "de kloof tussen burger en de overheid". Ging dit volgens u met name over de afstand tussen "burger en bestuur (raad/college/ambtelijke organisatie)" of tussen "burger en de politiek"?
8. Is de positie van niet-collegepartijen sterker geworden als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur? Zo ja, waardoor is dat het geval?
9. Is er in de gemeente sprake van een wijkgerichte werkwijze van:
  - het bestuur?
  - de raad?
10. Zo ja, hoe is dit institutioneel vormgegeven?
11. Op welke wijze laat u zich informeren omtrent datgene wat speelt in het kader van wijkgericht werken?
12. Op welke wijze laat de raad zich betrekken bij processen van interactieve besluitvorming?
13. Is het voor uw fractie met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur beter mogelijk geworden om de volksvertegenwoordigende rol waar te maken? Zo ja, waardoor?
14. Heeft uw fractie als gevolg van:
  - a. gemeentelijke maatregelen betreffende de werkwijze of
  - b. eigen maatregelen, meer tijd beschikbaar gekregen om contacten met burgers en maatschappelijke organisaties te onderhouden?Zo ja, welke gemeentelijke dan wel eigen maatregelen werden getroffen?
15. Is binnen de raad de verhouding tussen collegefracties en niet-collegefracties wezenlijk anders komen te liggen met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur? Zo ja, in welk opzicht?
16. Maakt uw fractie veelvuldig gebruik van de ondersteuning door de griffie?
17. Maakte uw fractie vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur minder vaak gebruik van de diensten van de gemeentesecretaris en zijn ondergeschikten dan thans van de diensten van de griffier en zijn medewerkers? Indien minder vaker, wat was daarvan de oorzaak?
18. Ontvangt u thans spontaan meer informatie via de griffie dan in het verleden via de gemeentesecretaris en zijn ondergeschikten?



## Bijlage 5

### Vragen interview J.D. Pruim en P. Ligtelijn, griffiers van de gemeente Almere (Pruim) en Nieuwegein (Ligtelijn) (najaar 2004)

A.

1. Uit hoeveel personen bestaat de griffie?
2. Is de totstandkoming van de griffie een moeizaam proces geweest?
3. Hoe heeft de relatie tussen de griffie en het bestuur zich ontwikkeld?
4. Hoe komt de griffie aan haar informatie indien raadsleden een beroep doen op de griffie?

B.

1. Zijn er door de raad vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur reeds initiatieven ontwikkeld om de raad anders te laten functioneren? Zo ja, wat vormde daartoe de aanleiding?
2. Is er bij de implementatie van deze initiatieven sprake geweest van problemen? Zo ja, welke?
3. Hoe verloopt op dit moment de informatievoorziening van de raad?
4. Is er door de raad aandacht besteed aan de wijze waarop hij in al zijn doen en laten communiceert? Zo ja, welke maatregelen zijn er genomen met het oog op deze communicatie?
5. Verloopt de informatievoorziening van de raadsfracties sedert de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur anders dan voorheen en is het hierdoor eenvoudiger geworden om zich voor te bereiden op aanstaande besluitvorming?
6. Zijn er in de gemeente initiatieven ontwikkeld onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing in de loop van de jaren '90? Zo ja, op wiens initiatief?
7. Sedert de raadsverkiezingen van 1990 werd in Nederland door veel vooraanstaande politici gesproken over "de kloof tussen burger en de overheid". Ging dit volgens u met name over de afstand tussen "burger en bestuur (raad/college/ambtelijke organisatie)" of tussen "burger en de politiek"?
8. Is de positie van niet-collegepartijen sterker geworden als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur? Zo ja, waardoor is dat het geval?
9. Is er in de gemeente sprake van een wijkgerichte werkwijze van:
  - het bestuur?
  - de raad?
10. Zo ja, hoe is dit institutioneel vormgegeven?
11. Op welke wijze laten de fracties zich informeren omtrent datgene wat speelt in het kader van wijkgericht werken?
12. Op welke wijze laat de raad zich betrekken bij processen van interactieve besluitvorming?
13. Is het voor de raadsfracties met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur beter mogelijk geworden om de volksvertegenwoordigende rol waar te maken? Zo ja, waardoor?
14. Hebben de fracties als gevolg van:
  - a. gemeentelijke maatregelen betreffende de werkwijze of
  - b. eigen maatregelen, meer tijd beschikbaar gekregen om contacten met burgers en maatschappelijke organisaties te onderhouden?Zo ja, welke gemeentelijke dan wel eigen maatregelen werden getroffen?
15. Is binnen de raad de verhouding tussen collegefracties en niet-collegefracties wezenlijk anders komen te liggen met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur? Zo ja, in welk opzicht?

16. Maakten fracties vóór de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur minder vaak gebruik van de diensten van de gemeentesecretaris en zijn ondergeschikten dan thans van de diensten van de griffier en zijn medewerkers? Indien minder vaker, wat was daarvan de oorzaak?
17. Ontvangen de fracties thans spontaan meer informatie via de griffie dan in het verleden via de gemeentesecretaris en zijn ondergeschikten?

## Bijlage 6

### Vragen interview Hans van Soelen, hoofd communicatie gemeente Utrecht (najaar 2004)

A.

1. Heeft de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur invloed gehad op het verloop van het project "Betrokken Stad"?
2. Was er een verband aan te wijzen tussen datgene wat in het kader van het project gebeurde en de werkwijze van de raad?
3. Heeft het project gevolgen gehad voor de politieke cultuur?
4. Hadden bestuurlijke vernieuwing en verandering van de dagelijkse politiek iets met elkaar te maken?

B.

1. Hoe verloopt op dit moment de informatievoorziening van de raad?
2. Verloopt de informatievoorziening van de raadsfracties sedert de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur anders dan voorheen en is het hierdoor eenvoudiger geworden om zich voor te bereiden op aanstaande besluitvorming?
3. Zijn er in de gemeente initiatieven ontwikkeld onder de noemer van bestuurlijke vernieuwing in de loop van de jaren '90? Zo ja, op wiens initiatief?
4. Sedert de raadsverkiezingen van 1990 werd in Nederland door veel vooraanstaande politici gesproken over "de kloof tussen burger en de overheid". Ging dit volgens u met name over de afstand tussen "burger en bestuur (raad/college/ambtelijke organisatie)" of tussen "burger en de politiek"?
5. Is er in de gemeente sprake van een wijkgerichte werkwijze van:
  - het bestuur?
  - de raad? Zo ja, hoe is dit institutioneel vormgegeven?
6. Op welke wijze laten de fracties zich informeren omtrent datgene wat speelt in het kader van wijkgericht werken?
7. Op welke wijze laat de raad zich betrekken bij processen van interactieve besluitvorming?
8. Is het voor de raadsfracties met de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur beter mogelijk geworden om de volksvertegenwoordigende rol waar te maken? Zo ja, waardoor?
9. Hebben de fracties als gevolg van:
  - a. gemeentelijke maatregelen betreffende de werkwijze of
  - b. eigen maatregelen, meer tijd beschikbaar gekregen om contacten met burgers en maatschappelijke organisaties te onderhouden?Zo ja, welke gemeentelijke dan wel eigen maatregelen werden getroffen?