

# **Gemeentewet-vrije gemeenten**

**en andere columns**

**2005 tot en met 2008**

**Marcel van Dam**

© Marcel van Dam

## Inhoud

© Marcel van Dam.....	1
Dualisme verdient beter .....	3
Hij komt.....	4
Lokale politiek kan best zonder programmabegroting.....	5
Maak de gemeenteraden groter.....	6
Structuurdiscussie is flauwekul, het gaat om kwaliteit.....	7
Drie jaar dualisme: een essay.....	8
Geld, God en Macht .....	14
Nieuw! Nu ook halfvolle opleidingen .....	15
Velen voeren niets uit .....	16
I ♥ vergunningen .....	17
Politieke ondersteuning college topprioriteit gemeentesecretaris .....	18
Dualisme raakt uit de tijd.....	20
Duale aberraties: het raadsprogramma.....	21
Collegeformatie is aan de gemeenteraad.....	22
Hoogste tijd om raadsverkiezingen te spreiden.....	23
Belediging.....	24
Hoge kosten, vage baten, virtuele besparingen.....	25
Dertig jaar crisis .....	26
In Holland staat een huis.....	27
Stel, een nota .....	28
Raad en ontwerp-begroting tussen boekhouden en politiek.....	29
Uitspraken van de baas .....	30
Accountants voorbij de schaamte.....	31
Duaal lustrum.....	32
Politici en waarzeggers.....	33
De raad is de baas, ook over 213a.....	34
In de rij.....	36
Zelf kiezen waar ik mijn rijbewijs haal.....	37
Apart wonen .....	38
Een dun laagje chroom.....	39
Provinciale stilte rond herindeling.....	40
IJdelheid, of wie bedenkt toch die flauwekul.....	41
Succesvolle referenda.....	42
WMO: Wonderlijke Machinaties met Ondersteuning .....	43
Teveel politici voor te weinig politieke vragen.....	44
Van urennormen en andere beleidsonzin .....	47
Postliberalisering nekt VVD.....	49
BeSpioneerNummer.....	50
Volkslied.....	51
Krachtig door een list.....	52
Gemeenteraden op het randje .....	54
Gemeentewet-vrije gemeenten.....	56
Tussen IJsland en het Peters-syndroom .....	57

Op de aangegeven datum zijn deze columns gepubliceerd in de Staatscourant, tenzij anders vermeld.

## Dualisme verdient beter

1 februari 2005

Het rapport van de commissie-Leemhuis is me niet meegevallen. Dat wil zeggen, het rapport van de commissie, want met het achterliggende onderzoeksrapport is technisch weinig mis. Gegeven natuurlijk de onderzoeksvraag en even los van het feit dat het veel te vroeg is voor een evaluatie. De discrepantie tussen de onderzoeksuitkomsten en de conclusies van de commissie is echter opvallend. Het onderzoeksrapport is genuanceerd. Percepties en oordelen verschillen tussen de groepen actoren en opvattingen van bijvoorbeeld wethouders wijken vaak af van die van raadsleden. In het eindrapport voegt de commissie echter alles samen en verdwijnt die diepgang. Dat samenvoegen gaat dan systematisch op dezelfde wijze: steeds accentueert de commissie de negatieve oordelen van vooral de bestuurlijke actoren. De onderzoekers rapporteren bijvoorbeeld dat raadsleden, burgemeesters en griffiers positief oordelen over de effecten op de vitaliteit van de lokale democratie en wethouders negatief. De commissie neemt alleen het negatieve oordeel over.

De aanbevelingen van de commissie roepen ook vragen op. Zo wil de commissie gemeenteraden weer verplichten wethouders aan raadsvergaderingen te laten deelnemen: het ontbreken van die verplichting zou betuttelend zijn. Sinds wanneer is het voorschrijven van iets minder betuttelend dan het niet voorschrijven? De zoektocht naar argumenten bij een vooraf vaststaande conclusie wilde kennelijk niet helemaal lukken. Volstrekt uit de lucht valt de aanbeveling dat griffies niet al te groot mogen zijn. Die aanbeveling wordt in het rapport nergens onderbouwd. Sterker nog: in het onderzoeksrapport staat dat de vrees voor schaduworganisaties ongegrond is gebleken. Maar kennelijk bestaat de angst voor een sterke raad en dus wordt alvast de aanval geopend op de ondersteuning van die raden. Zodra gekozenen een te sterke positie krijgen ten opzichte van degenen zonder democratische legitimatie, moeten de eersten altijd terug in hun hok. Gemeenteraden, let op uw zaak!

Opvallend is verder de inconsistentie in twee aanbevelingen. Volgens de ene aanbeveling moet de burgemeester uit zijn dubbelrol van voorzitter van zowel college als raad worden gehaald, volgens een andere aanbeveling moet de burgemeester de trekker van dualisme worden. Het is het één en of het ander. Ofwel de burgemeester raakt het voorzitterschap van de raad kwijt, maar kan dan natuurlijk geen leiding meer geven aan een veranderingsproces van diezelfde raad. Ofwel de burgemeester krijgt een centrale rol in het dualisme, maar moet dan zowel binnen het college als binnen de raad sturing kunnen geven.

Bepaald naargeestig is de centralistische reflex van de commissie. Oplossingen voor wat zij ziet als problemen moeten van bovenaf komen: het wettelijk kader moet worden aangepast, het doel moet centraal worden gedefinieerd en de Commissaris van de Koningin duikt ook plotseling op als crisisbezwerder. Los van de aanzienlijke inperking van de lokale autonomie en het gebrek aan vertrouwen in lokale politici dat hieruit spreekt, miskent deze benadering ook het wezen van dit veranderingsproces: vernieuwen van lokale democratie gaat niet van bovenaf en ook niet per decreet.

De povere kwaliteit van het eindrapport is jammer. Waardevolle observaties in het rapport kunnen daardoor onopgemerkt blijven. Bijvoorbeeld over de overspannen verwachtingen van dualisme, over de achterblijvende kwaliteit van raadsstukken en over de herbezinning op de werkzaamheden van de Vernieuwingsimpuls. Verder dreigt door dit rapport dualisme ten onrechte het stempel mislukt te krijgen, ook al roept de commissie op tot een doorstart. Onder het mom van die doorstart kan moeiteloos de hele zaak onderuit worden gehaald.

Dat het nog veel te vroeg is voor een evaluatie heeft gelukkig iedereen inmiddels wel erkend. Dat is echter geen excuus voor de eenzijdige weergave van de bevindingen, het ontbreken van argumenten en het toedeneren naar conclusies in het eindrapport. Wat het oordeel over dit veranderingsproces ook is, dualisme verdient beter.

Ik vrees overigens dat de commissie deze column met een blik op mijn functie direct terzijde schuift. Want als raadsgriffier ben ik direct belanghebbende en dus positief over dualisme, zo staat in het rapport te lezen. Met een klassiek argument *ad hominem* worden daarmee de opvattingen van griffiers afgeserveerd. Zulke drogredeneringen gebruik je alleen als argumenten ontbreken. Maar ik heb er iets op gevonden: ondanks, vanwege én los van mijn functie vind ik dat volgende rapporten over dualisme beter moeten.

## Hij komt

15 maart 2005

Het gaat er dan toch waarschijnlijk van komen, die gekozen burgemeester. Het leek zowaar nog even spannend te worden rondom dit dossier en er moest een heus Torentjesoverleg-dat-niet-zo-mocht-heten aan te pas komen. De oude politicologische wet dat kabinetten echt in de problemen komen op onbelangrijke dossiers deed zich weer voelen. Want onbelangrijk is het natuurlijk, vergeleken met dossiers als de EU-grondwet, de deelname aan de oorlog in Irak, terrorismedreiging, uitholling van burgerrechten en binnenlands zaken als de WAO, de ziektekosten en de WMO. Er is evenwel een compromis gemaakt en voorlopig kunnen we weer verder.

Wat een krokodillentranen trouwens, over die dreiging van de PvdA-senaatsfractie om tegen de grondwetsherziening te stemmen. Uiteraard is dat raar, maar op consistentie in dit dossier hebben we deze partij de afgelopen jaren nu eenmaal niet kunnen betrappen: tegen, voor, tegen, voor een door de raad gekozen burgemeester, misschien toch maar een direct gekozen exemplaar, toch maar niet en uiteindelijk een initiatiefvoorstel waarbij de raad kiest. Nu moet de senaatsfractie eraan te pas komen om de PvdA nog wat invloed te geven. “Ongeloofwaardig” noemden velen het, ook uit VVD- en CDA-hoek. Tja. Echt overtuigend is dat uit die hoek niet, gezien de voorgeschiedenis van de gekozen burgemeester. Het was de prijs die deze fracties moesten betalen om met D66 een kabinet te kunnen vormen, maar van harte gaat het tot op de dag van vandaag niet. Er is al veel geprobeerd om dit voorstel te saboteren.

Het is natuurlijk voor beide partijen een geringe prijs geweest. In ruil voor wat *bling*, want iets anders is de introductie van de verkiezing van iemand zonder bevoegdheden niet, steunt D66 blind de hele neo-conservatieve agenda. Zelfs binnen VVD en CDA had niemand bij aanvang van dit kabinet durven dromen dat het allemaal zo eenvoudig zou zijn. In een paar jaar worden de ziektekosten op marktleest geschoeid, ruimtelijk ordening aan de markt overgelaten, de sociale zekerheid ingrijpend verkleind en economisch herstel ingeleverd voor verkleining van de staatsschuld. Onder het mom van terrorisme-dreiging worden bevoegdheden van politie en justitie vergroot en burgerrechten ingeperkt. En dat alles voor louter de gekozen burgemeester.

Eén vuiltje is in het nu bereikte akkoord nog keurig weggewerkt. Want waar landelijk niemand last heeft van een gekozen burgemeester, zou dat wel het geval zijn geweest met de herziening van het kiesstelsel. Dat was immers ook een van de D66 eisen bij aanvang van dit kabinet. De gevolgen daarvan zouden echter tot in het parlement voelbaar zijn geweest. Dat spiegeltje heeft D66 in moeten leveren.

Achter het burgemeester-dossier gaat overigens nog een ander politiek spel schuil. Door de introductie van de gekozen burgemeester komt de vorming van een nationale politie snel dichterbij. Dat is een oude wens van een aantal partijen, die straks via dit voorstel kan worden gerealiseerd. Nu is de burgemeester van de grootste gemeente in een regio de korpsbeheerder. Hij overlegt met zijn collega's maar drukt uiteindelijk een groot stempel op de besluiten. Omdat alle burgemeesters door de Kroon zijn benoemd is een dergelijke primus-inter-pares model werkbaar. Dat wordt anders als er een gezelschap zit waarbij ieder een eigen democratisch mandaat heeft. Dan is het enkele feit dat de een door meer mensen is gekozen dan de ander niet meer voldoende om zijn wil aan de rest te kunnen opleggen. Zeker niet als het gezamenlijke electoraat van de rest groter is dan in de centrumgemeente. De direct gekozen burgemeester geeft een stevige duw aan de centralisering van het politiebestedel. We krijgen één Nederlands politiekorps met de minister als beheerder dat verder gedeconcentreerd zal opereren.

Lokaal krabbelen we net overeind na de invoering van dualisme. De gekozen burgemeester komt dan ook te vroeg – en de wet die het regelt natuurlijk weer veel te laat. Maar we zullen het wel rooien. Er zit me echter iets anders dwars. Die centralisering van de politie verkleint de bevoegdheden van burgemeesters op het terrein van de openbare orde en veiligheid aanmerkelijk. En dat versterkt weer het fopkarakter van deze verkiezingen: het volk (een term die landelijke politici écht hanteren) mag iemand kiezen zonder bevoegdheden. Als die bevoegdheden niet worden uitgebreid is dit voorstel een beschamende vorm van minachting van de kiezer.

## Lokale politiek kan best zonder programmabegroting

Maart 2005, geplaatst op website [www.decentraalbestuur.nl](http://www.decentraalbestuur.nl)

De programmabegroting deugt niet! Dat heeft inmiddels menige gemeenteraad van de plaatselijke rekenkamer te horen gekregen. Waar die begroting ook onderzocht is, de uitkomsten van die onderzoeken lijken steeds akelig veel op elkaar. De beleidsdoelen zijn meestal vaag, inconsistent, onvolledig of ontbreken. De instrumenten hebben geen relatie met die doelen, brengen weer nieuwe doelstellingen in en vaak zijn er ook doelen zonder instrumenten. De middelen op hun beurt zijn nauwelijks te herleiden tot de doelen of tot de instrumenten. Hoeveel geld er voor welk instrument wordt ingezet en wat dat betekent voor de doelstellingen is met andere woorden onduidelijk. Bovendien is het autorisatieniveau meestal onverantwoord hoog. Nagenoeg elke gemeenteraad autoriseert budgetten op programmaniveau, wat betekent dat het college binnen de voor de programma's vastgestelde budgetten zijn gang kan gaan. Omdat de opbouw van die programma's zo onduidelijk is, impliceert dat een vrijbrief voor het college.

De politieke realiteit weerspiegelt dat ook: de politieke relevantie van de programmabegroting is meestal gering. Net als vroeger gaan de debatten over concrete voorzieningen. Discussies tijdens de begrotingsraad gaan niet over de doelstelling van programma X of Y en ook niet over de vraag of gegeven het doel de voorgestelde instrumenten het meest adequaat zijn. De debatten gaan over concreet voorgenomen uitgaven, ook al zijn die dan vermomd als instrumenten. Vreemd is dat niet, want maatschappelijk betekent een doelstelling helemaal niets. De samenleving merkt alleen iets van concrete activiteiten – daar gaat de discussie op het schoolplein of tijdens een inspraakavond over. Geen raadslid wordt aangesproken op een doelstelling, wel op het feit dat die gymzaal er nu nog niet staat. En daarvoor is het irrelevant of een raadslid die gymzaal wil om het fysieke welzijn van de bevolking te verbeteren, dan wel om jongeren van de straat te houden teneinde de sociale veiligheid te vergroten. De maatschappelijke en politieke discussie gaat over voorzieningen en de sturing en controle vanuit de raad is daar dan ook op gericht.

Is dat nou erg? Wel als je sterk het accent legt op de inhoudelijke rationaliteit van besluitvorming. Want dan is een gebrekkige programmabegroting een gemiste kans en misschien zelfs wel een sta in de weg voor een ordentelijk politiek proces, waarvan kaderstelling, hoofdlijnen en 'SMART'-doelen de pijlers zijn. Het valt allemaal wel mee vanuit het perspectief dat de politieke rationaliteit van besluitvorming centraal stelt. Dan gaat het om belangenconflicten, listen en lagen om politieke punten te scoren en om macht. Rekenkamers stellen naar hun aard die inhoudelijke rationaliteit centraal: dat is de invalshoek waarmee ze naar politiek en bestuur kijken. Veel raadsleden en bestuurders kijken en handelen daarentegen vanuit de politieke rationaliteit.

In dat verschil ligt ook de keuze besloten voor een raad die met zo'n rekenkamer-oordeel worden geconfronteerd. Want het verbeteren van de programmabegroting vergt tijd en geld. Capaciteit die derhalve niet ergens anders aan besteed kan worden. Doen alsof het gratis is, "de ambtenaren zijn toch al betaald", is volksverlakkerij. Die investering is alleen zinvol als de meerderheid daadwerkelijk de inhoudelijke rationaliteit van de besluitvorming wil versterken. Dan kan een deugdelijke programmabegroting daaraan een belangrijke bijdrage leveren.

Vaak echter kunnen raad en college met de huidige gebrekkig opgezette begroting prima uit de voeten omdat de politieke rationaliteit domineert. Dan is er geen probleem en kan de naar binnen gerichte exercitie om de begrotingsopzet te verbeteren achterwege blijven. De programmabegroting is immers niet meer dan een hulpmiddel. Belangrijke politieke vragen komen ook op andere wijze wel op de agenda en voor goede debatten is die begroting geen noodzakelijke en ook geen voldoende voorwaarde. Maatschappelijk en politiek kunnen we best zonder een programmabegroting.

## Maak de gemeenteraden groter

26 april 2005

Is het op het allerlaatst toch nog mis gegaan met die gekozen burgemeester. Of goed gegaan natuurlijk – afhankelijk vanuit welk perspectief je kijkt. Wat we met de abrupte stopzetting van het wetsontwerp voorlopig zullen moeten missen, zijn al die stoere burgemeesters die krachtige pleidooien hielden voor burgemeesters met veel bevoegdheden. Bevoegdheden die dan aan de gemeenteraden moesten worden ontnomen. Daarbij zouden dan bovendien die gemeenteraden kleiner kunnen worden en nog maar twee of drie keer per jaar bijeen hoeven te komen. De huidige problemen in de samenleving vragen nu eenmaal om krachtig leiderschap.

Sommigen raakten helemaal opgewonden bij dat idee van een krachtige lokale leider. Met vochtige ogen verwezen ze naar Giuliani, de vroegere burgemeester van New York. Mijn ideaalbeeld is dit soort leiderschap niet. Hoezeer connotaties kunnen verschillen blijkt wanneer je het begrip leider voor de verandering eens niet in het Engels vertaalt maar in het Duits. Dat is wel een aardige actie om het zoveelste saaie symposium over leiderschap wakker te schudden. Direct ontstaan dan terugtrekkende bewegingen: die leiders opereren natuurlijk wel in een democratische omgeving met dito verantwoordingsmechanismen. Inderdaad, en dat bereik je niet door de volksvertegenwoordiging te marginaliseren. Geen macht zonder tegenmacht is mijn adagium. Bovendien is het overhevelen van bevoegdheden van de volksvertegenwoordiging naar een “leider” niet alleen uit democratisch oogpunt schadelijk, maar ook maatschappelijk. Want uit onderzoek blijkt juist dat politieke systemen met een éénhoofdige leiding bepaald niet beter presteren in het oplossen van problemen of het realiseren van kansen, dan systemen waarin de macht gespreid is.

Ook de idee om gemeenteraden te verkleinen is curieus. Niet alleen omdat de introductie van een burgemeester met veel bevoegdheden juist vraagt om versterking van de democratische controlemechanismen en dan juist een vergroting van die raden nodig is. Maar ook omdat gemeenteraden nu reeds te klein zijn. In het blad *Openbaar Bestuur* van maart 2005 stond hierover een aardig verhaal van de Twentse bestuurskundige Van der Kolk. Hij beschrijft de discussie over de omvang van nationale parlementen, maar de argumenten zijn direct van toepassing op gemeenteraden. De twee belangrijkste overwegingen wijzen in tegengestelde richting. Een grotere gemeenteraad bevordert externe contacten met de bevolking en maakt onderlinge taakverdeling mogelijk, een kleinere raad vereenvoudigt de interne beraadslagingen en besluitvorming. Het gaat natuurlijk om het optimum daartussen.

Gebaseerd op empirische en theoretische gronden is dat optimum uit te drukken in een formule. Deze formule klinkt ingewikkeld maar is eenvoudig uit te rekenen: het aantal raadsleden tot de derde macht moet gelijk zijn aan tweemaal het aantal kiesgerechtigden. Oftewel: in een gemeente met 50.000 kiesgerechtigden moet het aantal raadsleden 47 zijn, want 47 tot de derde macht is circa tweemaal 50.000. Dit optimum wordt zelfs in de allerkleinste gemeenten niet gehaald en raden van modale gemeenten zijn al gauw de helft te klein. De huidige gemeenteraden zijn met andere woorden meer ingericht op efficiënte besluitvorming dan op het leggen en onderhouden van contacten met de samenleving.

Het feit dat gemeenteraden systematisch te klein zijn, vergroot de kloof tussen kiezers en gekozenen. Een van de doelen van dualisering was het verbeteren van die externe contacten van raadsleden. Zonder vergroting van de raden is dat echter onmogelijk en zal dualisme op dat punt maar weinig resultaat laat zien. Raden zijn structureel te klein en al die fijne op cultuur gerichte initiatieven om raadsleden “meer naar buiten” te laten gaan, lossen dat niet op. Een verkleining van de gemeenteraden zoals nu wordt gepropageerd door de sterke-man-adepten zal ertoe leiden dat raadsleden helemaal niet meer toekomen aan contacten met inwoners. Het is anders gezegd hét recept om raadsleden te vervreemden van de samenleving en op te sluiten in het gemeentehuis.

Het wordt hoog tijd om gemeenteraden groter te maken. Laat de nieuwe minister van Onderzoek naar Bestuurlijke Vernieuwing dit thema met spoed gaan onderzoeken. Of liever, laat hij bestaande onderzoeken ernaar lezen en nog voor de komende raadsverkiezingen met concrete voorstellen komen. Vergroting van de raad is een noodzakelijke voorwaarde voor de invoering van de door zijn partij zo gewenste gekozen burgemeester. Bovendien is het cruciaal om een van de belangrijkste doelen van dualisering te kunnen realiseren: meer contacten tussen raadsleden en samenleving.

## Structuurdiscussie is flauwekul, het gaat om kwaliteit

17 mei 2005

Is toch die discussie weer opgelaaid wat beter is, een rekenkamer of een rekenkamercommissie. Dat onderscheid is flauwekul en zelf gebruik ik alleen nog het begrip rekenkamer. Niet de structuur is immers belangrijk maar de vraag of zo'n ding goed werk levert. Dat is helemaal niet gegarandeerd, want rekenkamerwerk is ingewikkeld. Op een aantal punten kan het erg mis gaan. Sommige daarvan zijn bekend: de onderwerpselectie kan verkeerd gaan en het opstellen en toepassen van een normenkader is lastig. Er zijn daarnaast evenwel minder bekende zaken die kunnen leiden tot slecht rekenkamerwerk.

Veelvuldig onderschat wordt de verzameling van de onderzoeksgegevens. Vaak besteden rekenkamers die gegevensverzameling uit. Nu zijn er heel veel onderzoeksbureaus, maar elke rekenkamer ondervindt al snel dat slechts een enkel bureau een rekenkamervraag uiteen kan leggen in noodzakelijk te achterhalen gegevens. Nog minder bureaus kunnen die vervolgens ook daadwerkelijk aanleveren. Veruit de meeste bureaus kunnen dat niet - kleine bureaus noch internationaal opererende bedrijven met een deftige ampersand in de naam. Conceptrapporten staan vol met aandacht afleidend geleuter, maar de vraag naar de gegevens wordt vaker niet dan wel beantwoord. Of het bureau levert niet de gegevens maar alleen de interpretatie ervan. Steeds weer moet je dan steeds hogere medewerkers van het bureau uitleggen wat je als rekenkamer wilt weten.

Na het zoveelste gesprek komt onvermijdelijk het gevoel dat het bureau niet beter kan. Zeker als de tijdsdruk toeneemt is de neiging groot het tenslotte maar te accepteren. Een gammel feitenrelaas vormt vervolgens de wankelende basis voor de oordeelsvorming. Alleen rekenkamers die dan de rug recht houden en onvoldoende als onvoldoende blijven afwijzen, zijn in staat goed werk te leveren. Dat is een kwestie van attitude, niet van structuur.

Ook de politieke aanhaking van een rapport is lastig. Een rapport dat politiek niet wordt opgepakt is betekenisloos. Natuurlijk, politiek heeft zijn eigen logica en zelfs het beste rapport is kansloos tegen een coalitie die een falende wethouder beschermt. En omgekeerd kan om politieke redenen een allerbelabberdst rapport een geweldig effect krijgen. Dat zijn echter uitzonderingen. De politieke doorwerking van een rapport valt te beïnvloeden. Zo kan de discussie over een rapport gaan over technische zaken en over de politieke consequenties. Dat laatste is niet des rekenkamers. Als de onderzoeksfase een moment heeft waarop het college aan kan geven dat de feiten juist zijn, gaat daar later de discussie niet meer over. De discussie tussen rekenkamer en raad moet beperkt blijven tot onderzoekstechnische aspecten. De rekenkamer moet de verleiding kunnen weerstaan aan het debat over de politieke consequenties deel te nemen, want dat is voor raad en college. Anders wordt de rekenkamer partij en dat verdraagt zich niet met de rekenkamerrol. Ook dat is een kwestie van attitude, niet van structuur.

Politieke doorwerking staat of valt verder met een juiste timing. Een rapport dat verschijnt midden in de begrotingsbehandeling krijgt nauwelijks aandacht, tenzij raadsleden het direct kunnen gebruiken. Dan kan het juist extra aandacht opleveren. Een rapport dat verschijnt nét nadat de raad dat onderwerp om een andere reden al heeft behandeld, valt politiek dood. Onderzoek laat zich maar zelden nauwkeurig plannen en de politieke agenda is weinig voorspelbaar, dus timing is een kunst. Het veronderstelt weten wat er speelt, wat in de pijplijn zit en hoe de actuele politieke verhoudingen zijn. Geen structuurkwestie dus, maar een vaardigheid.

Voor een succesvolle doorwerking is het slotakkoord van een rapport cruciaal. Rekenkamers doen aanbevelingen. Die aanbevelingen moeten concreet zijn en rekenkamers die dat niet kunnen of durven, vervullen hun rol slecht. Bovendien moet de raad die aanbevelingen via een helder besluit als opdracht aan het college kunnen geven. Zonder raadsbesluit zijn de aanbevelingen slechts voorbij drijvende zeepbellen en mist een rekenkamerrapport zijn politieke doorwerking. Het gaat niet om een rekenkamer versus rekenkamercommissie, maar om goed versus slecht rekenkamerwerk. De discussie moet gaan over wat goed rekenkamerwerk is en hoe we dat realiseren. Praten over de beste structuur helpt ons niet verder en is slechts tijdverspilling.

# Drie jaar dualisme: een essay<sup>1</sup>

Mei 2005, geplaatst op website [www.decentraalbestuur.nl](http://www.decentraalbestuur.nl)

*Vooraf: Geen evaluatie maar observaties*

Inmiddels zijn gemeenten drie jaar dual. Hoewel er links en rechts al wordt geëvalueerd, is het voor een serieuze evaluatie nog veel te vroeg. De effecten van een zo ingrijpend veranderingsproces dat zich bovendien voltrekt in politiek buitengewoon roerige tijden zijn niet na een paar jaar al zichtbaar. Daar gaan zeker twee raadsperioden overheen. Wat we nu zien zijn vooral positieve of negatieve overgangseffecten. In het beste geval zijn de eerste indicaties van langetermijneffecten waarneembaar. Dit betoog is dan ook nadrukkelijk niet bedoeld als evaluatie. Het is een verzameling waarnemingen van binnenuit, een combinatie van impressies en verbazingen, deels gevoed door theoretische inzichten, deels gebaseerd op eigen ervaringen en die van collega's. Een en ander is samengebracht in drie observaties.

## *Observatie 1: Kleine institutionele verandering met grote gevolgen*

Voorafgaand aan de start dachten velen dat dualisering vooral codificatie en weinig modificatie was en daarom niet zoveel invloed zou hebben. De praktijk is anders. In veel gemeenten is het een politiek-bestuurlijke wanorde: zoeken, proberen, vallen en opstaan. Dat is echter lastig in een puur politieke context. Dan kan vallen plotseling heel letterlijk worden. In menig gemeente is de sfeer slecht, slaat om niets de vlam in de pan, vallen wethouders en colleges, scheuren partijen. Recent zijn er aanwijzingen dat het aantal vallende wethouders in het duale bestel groter is dan onder het monistische stelsel. Althans, in 2004 was dat aantal aanmerkelijk groter dan in eerdere jaren<sup>2</sup>. Of het een eenmalige uitschieter is en zo niet, of het dan wordt veroorzaakt door dualisme is evenwel nog niet duidelijk.

Positieve effecten zijn er ook. Gemeenteraden die hun vergaderstelsel wijzigen (bijvoorbeeld Almere, Haarlemmermeer, Zaanstad) of bij elkaar gaan kijken hoe het anders kan. Uit het derde Jaarbericht Dualisme blijkt dat waar gemeenteraden bewust meer naar de bevolking zijn gegaan, dat positieve effecten heeft op de herkenbaarheid, toegankelijkheid en responsiviteit van de lokale politiek. Dat effect is bovendien vooral zichtbaar onder die groepen burgers die de grootste afstand hebben tot de politiek.

De geringe institutionele veranderingen blijken (of lijken) verrassend grote gevolgen te hebben. In willekeurige volgorde zijn daarvoor zeven verklaringen denkbaar.

1. Een gemeenteraad is geen 'gewone' organisatie. Dissensus is het leidende principe, consensus is de tijdelijke uitzondering daarop. Dit wordt ook wel aangeduid met de frase: dé raad bestaat niet. Dat geldt voor alles, dus ook voor de doelen die raadsleden zelf kiezen voor dualisme. Want dualisme is ingevoerd zonder heldere doelstelling, zodat dus iedereen er een eigen doel mee kan proberen te bereiken. Dit punt heeft ook met andere spanning te maken: elke fractie is gebaat bij zwak opereren van andere fracties.
2. Niemand is de baas in de raad of eigenlijk is iedereen baas. Het is een veranderingsproces zonder duidelijk doel en er is ook niets of niemand die één doel aan raadsleden op kan leggen. Niemand kan daarom ook sturing geven aan het proces. Daarbij is alles politiek: van een stuk dat te laat is, veronderstellen raadsleden soms dat het bewust te laat verzonden is door het college.

---

<sup>1</sup> Dit essay is een bewerking van een lezing die ik in 2 juni 2004 heb gehouden op het symposium "Bestuurskunde en lokaal bestuur, van kennis tot kunde" aan de Universiteit van Twente. Ook zijn er elementen in verwerkt van columns die ik de afgelopen jaren in de Staatscourant heb gepubliceerd.

<sup>2</sup> Binnenlands Bestuur, 7 januari 2005



Een ander gevolg is dat elke griffier evenveel bazen heeft als er raadsleden zijn; bazen die het per definitie met elkaar oneens zijn. Dat is een principiële andere positie dan de gemeentesecretaris die voor een collegiaal bestuur werkt.

3. Dualisme zou een combinatie zijn van overdracht van bevoegdheden van de raad aan het college met een versterking van de positie van de raad. Dat laatste is wel gebeurd, het eerste nog niet. Nog altijd is het wetgevingstraject daarvoor niet afgerond. Die versterking van de positie van de raad heeft vooral vorm gekregen door de komst van de griffier.

Bij hun aantreden troffen griffiers een boedel aan met onthutsend veel achterstallig onderhoud. De ondersteuning van raden door de gemeentesecretarissen is jarenlang ver onder de maat geweest. Om een paar punten te noemen:

- vaak werden stukken te laat, onvolledig of in een onjuiste versie naar de raadsleden gestuurd;
- elementaire zaken als kopieerfaciliteiten waren niet geregeld. Kopieerapparaten stonden bijvoorbeeld in dat deel van het gemeentehuis dat niet meer toegankelijk is na 17.00u, dus vanaf het moment dat raadsleden aan de gang gaan. Het is inmiddels de spreekwoordelijke eerste heldendaad van veel griffiers: een kopieerapparaat regelen voor de raadsleden;
- gerommel met verslagen van commissievergaderingen ten gunste van het college;
- geen invloed van de raad op de eigen agenda.

Griffiers zijn dat systematisch gaan aanpakken. Dat maakt de positie van raadsleden sterker en tegelijkertijd de positie van college lastiger, zeker als de bevoegdheidsverdeling gelijk blijft.

4. Het college bepaalt formeel de agenda van de raad niet meer, maar wie doet het wel? Zie boven: de raad is intern over alles verdeeld en niemand is de baas, dus hoe komt dan een vergaderagenda tot stand? Dat geldt ook voor de huishouding van de raad: hoeveel ondersteuning en wat voor ondersteuning wil men? Dat maakt het politieke proces erg complex en veel tijd gaat dan ook op aan procedurekwesties.
5. De veranderingen zijn bewust gestimuleerd vanuit het ministerie van BZK en de VNG. De schaal en omvang van deze stimulansen zijn uniek: denk aan de reeksen “handreikingen” en het netwerk van consultants en adviseurs. Bijzonder hierbij is dat al die mensen met suggesties komen, allemaal gebaseerd op een eigen beeld van hoe het zou moeten. Er is geen gedeeld eindbeeld.
6. De rol van de wethouders is veranderd. Ze hebben minder invloed op de raad en op de eigen fractie. De zekerheid dat de eigen fractie hen steunt is weg. Alleen met bestuurlijke vermogens redden ze het niet meer: politiek manoeuvreren is nodig - bijvoorbeeld gelegenheidscoalities smeden voor eigen voorstellen en het politieke spel in de raad kunnen spelen. Die verandering wordt geleidelijk aan zichtbaar, was niet voorzien en niet alle wethouders kunnen dat.
7. De start van dualisme in maart 2002 viel samen met de Fortuyn-revolte die onder meer resulteerde in een sterke groei van lokale partijen. Dit heeft in veel gemeenten een grote invloed gehad op de samenstelling van gemeenteraden. Dat heeft zich weer vertaald in colleges met een heel andere samenstelling dan voorheen, grote politieke verliezers met frustraties in de oppositie die vaak politiek wel heel vaardig zijn en volstrekt andere verhoudingen in de gemeenteraad met bijbehorende machtsconflicten.

Deze verklaring impliceert dat de grote veranderingen maar ten dele door dualisme zijn veroorzaakt. De grote politieke turbulentie van de laatste jaren en het scherp gedaalde vertrouwen in politiek zoals onder meer uit het recente SCP-rapport<sup>3</sup> naar voren komt, vormen het hevig bewegende decor waarvoor dualisering zich voltrekt.

De verklaringen vullen elkaar aan en de factoren versterken elkaar. Wellicht zijn er nog andere verklaringen denkbaar. Maar het resultaat is veel politiek tumult. In sommige gemeenten is het politiek-bestuurlijke proces nagenoeg tot stilstand gekomen en zijn raad en college alleen nog maar

---

<sup>3</sup> SCP; 2004; *In het zicht van de toekomst - Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag.

met elkaar bezig. De grote gevolgen van een kleine verandering vormt een boeiende puzzel voor bestuurskundigen.

*Observatie 2: dualisme wordt omgeven door pogingen inhoudelijke rationaliteit te vergroten ten koste van politieke rationaliteit*

De tweede observatie is dat dualisering gepaard gaat met pogingen van adviseurs, wetgever en gelovigen om de inhoudelijke rationaliteit van politieke besluitvormingsproces te versterken. Niet zelden negeren zij daarbij de politieke rationaliteit of wijzen die zelfs af. Daarvoor wordt onder meer de synoptisch-rationele benadering gehanteerd. Het besluitvormingsproces wordt in fasen uiteengelegd en vervolgens worden rollen en verantwoordelijkheden van raad en college aan de hand daarvan toegewezen. Dus benoemt een adviseur bijvoorbeeld achtereenvolgens de fasen beleidsvoorbereiding, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. De raad mag zich dan beperkt bemoeien met de eerste fase door zogeheten kaders te stellen, speelt uiteraard een rol bij de besluitvorming maar dient zich daarbij te beperken tot datgene waarvoor kaders zijn gesteld, is in de derde fase niet aan bod en mag bij de evaluatie controleren op grond van die kaders. De “rest” is voor het college. Nu is het fasenmodel een zeer geschikt analysemodel, maar verliest het zijn kracht wanneer het prescriptief wordt ingezet. Besluitvorming loopt alleen bij hoge uitzondering in mooi van elkaar onderscheiden en opeenvolgende fasen. Elke poging om dat normatief voor te schrijven, miskent de politieke rationaliteit en is gedoemd te mislukken.

Het sterkste voorbeeld van zo'n poging de inhoudelijke rationaliteit centraal te stellen in het kader van dualisering is het roemruchte “kaderstellen”. Ooit, dat wil zeggen in het rapport van de commissie-Elzinga was het overzichtelijk: kaderstellen betekende het vaststellen van verordeningen op grond waarvan het college zijn bevoegdheden uitoefent en het bepalen van budgetten. Maar in de uitwerking van het Elzinga-rapport is dat vertroebeld, is het een taak voor de raad geworden gelijkwaardig aan volksvertegenwoordiging en controle en weet niemand meer wat ermee wordt bedoeld. Of beter: heeft iedereen er een eigen beeld van. Overheersend is echter het gevoel dat we met kaders vooraf inhoud, proces en financiën van beleid kunnen vastleggen. Eindelijk!

Wat honderden jaren nergens ter wereld is gelukt, ook de “science of administration” beweging in de eerste helft van de vorige eeuw niet heeft weten te realiseren en evenmin de kritiek van neo-klassieke economen heeft bewerkstelligd, gaat de gemeente Hengelo, Harderwijk of Haarlemmermeer nu wel lukken: Een fraai geordend beleidsproces, met eenduidige en heldere doelen vooraf, zonder politieke interventies en een soepele doch krachtige uitvoering gevolgd door een duidelijke en voor iedereen herkenbare evaluatie. Zo lijkt het New Public Management dan toch zijn sporen in de politiek na te laten. Maar dromen zijn bedrog en dus is kaderstellen toch ook niet het wondermiddel. Daarvoor zijn ten minste vier redenen aan te geven.

In de eerste plaats lopen beleidsprocessen niet mooi glad door de veranderlijkheid van de omgeving. Niemand kan voorspellen hoe de economie ervoor staat over twee jaar, maar de effecten ervan op bijvoorbeeld de hoeveelheid verkeer en daarmee op de verkeersproblemen in de binnenstad zijn groot. Rijksbeleid kan veranderen evenals de samenstelling van het college en bovenal wensen vanuit de samenleving. Beleid en beleidsmakers moeten voldoende flexibel zijn om daarop in te kunnen spelen. Ook zijn veel processen complex vanwege het grote aantal spelers, de lange tijdsduur en de aard van het probleem en is de interpretatie van wat het probleem is voortdurend aan verandering onderhevig.

In tweede plaats heeft een halve eeuw beleidsonderzoek opgeleverd dat doelstellingen van beleid bijna altijd vaag, wollig en niet concreet zijn. Vaak ook ontbreken doelen, zijn tegenstrijdig of overoptimistisch. Dat is niet omdat politici zo dom zijn. Een belangrijke factor is dat er altijd gezocht moet worden naar meerderheden, waarvoor compromissen nodig zijn. Iedereen wil er wat van zichzelf in herkennen, dus eenduidigheid en consistentie is welhaast uitgesloten. Denk daarnaast ook aan de symbolische aspecten van overheidsbeleid: niets doen is geen optie, maar iets doen niet mogelijk - veiligheid valt niet te garanderen, werkloosheid nagenoeg niet te beïnvloeden. Dit heet ook wel de

interventiefuik<sup>4</sup>. De eisen aan de overheid zijn hoog, de mogelijkheden van die overheid gering. Dan is een vaag doel toch wel het minste (“we laten u niet zakken”).

Ten derde wordt de politieke agenda sterk bepaald door incidenten, problemen die direct en met grote voorrang moeten worden aangepakt – tot een maand later een nog grotere prioriteit voorbij komt. Vaak proberen politici en bestuurders dat op te lossen door aansluiting te zoeken bij een lopend beleidsproces: door dat proces wat aan te passen is er direct ook een oplossing voor dit acute probleem. Dat daardoor de opzet van dat beleidsproces wordt doorkruist, zij dan zo.

De vierde reden waarom kaderstellen niet werkt ligt ook in het wezen van politieke processen. Wie is er gebaat bij strakke heldere kaders vooraf? De bestuurder, de politicus, de ambtenaar geeft daarmee alle flexibiliteit weg. Bovendien is de toekomst onvoorspelbaar, dus het is nog riskant ook. Verder kunnen betrokkenen er spijkerhard op worden afgerekend, wat ook niet echt een prikkel is – mogelijkheden voor tussentijdse aanpassingen laten veel meer ruimte. Dat geldt ook voor de oppositie: natuurlijk geven die continue aan wat ze willen en dat het allemaal anders moet, maar ook zij willen de ruimte om tussentijds en achteraf de wethouder op nog heel andere zaken aan te spreken.

Sommigen menen dat juist de burger belang heeft bij duidelijke doelen en strakke beleidsrichtlijnen. Dat is evenwel betrekkelijk. Niemand is gebaat bij een overheid die inflexibel is. De overheid moet immers wel kunnen inspelen op veranderingen en mogelijkheden. Bovendien kan ik als burger morgen wel tegen een ander probleem aanlopen dan ik gisteren heb aangekaart en dat véél belangrijker is en dus direct moet worden aangepakt. Tenslotte gaat het die burger om het resultaat. Het gaat er niet om hoe het gebeurt, als de groenstroken maar behouden blijven of de toneelvereniging maar subsidie krijgt. Dat een raadsmeerderheid dat realiseert door het groenbeleid te doorkruisen respectievelijk de interpretatie van de subsidieverordening aan te passen, is voor die burger niet interessant.

Andersom geformuleerd: hoe simpeler en a-politiever het vraagstuk, hoe beter het lukt kaders te stellen. De rationaliseringsretoriek is echter precies omgekeerd. Juist voor complexe vraagstukken zou kaderstelling een grote hulp zijn. Het is een poging de inhoudelijke rationaliteit van beleidsprocessen centraal te stellen, tegen een achtergrond van een technocratische visie op politiek en beleid. Bestuur moet in die visie dominant zijn boven “politiek gekrakeel”. Omdat speelveld, spelregels en spelers echter door een politieke rationaliteit gestuurd worden, zal dat niet lukken. Die technocratiseringspogingen zullen weinig uithalen. Hinderlijk zijn ze in de praktijk echter wel. Want raadsleden denken iets met kaders te moeten, wethouders en ambtenaren breken zich ook het hoofd wat dat nu toch voor bijzondere dingen zouden zijn en iedereen verwijt iedereen dat hij zich met dingen bemoeit waar hij zich “sinds het dualisme” niet meer mee mag bemoeien. Dat leidt tot de derde observatie.

### *Observatie 3: aanhaken aan dualisme*

Het aardige van dualisering is dat ook een ander dominante bestuurskundige benadering verheldering biedt: het carbage-can model of stromenmodel, zoals dat eerst door March en Olsen en later door Kingdon<sup>5</sup> is uitgewerkt. Een van de elementen uit dit model is de idee dat besluitvorming erop gericht is problemen aan oplossingen gekoppeld te krijgen en dat het momentum daarin erg belangrijk is. Inhoudelijk gezien hoeven die problemen niet zoveel met de oplossing te maken te hebben: de kunst is een eigen plan als oplossing voor het probleem van een ander geaccepteerd te krijgen. Of omgekeerd, om als actor een eigen probleem aan het plan van een ander te koppelen. Ten aanzien van dualisme kunnen een paar illustraties hiervan worden gegeven.

---

<sup>4</sup> Noordegraaf, M; 2004; *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

<sup>5</sup> March, J.G., en J.P. Olsen; 1980; *Rediscovering Institutions*. New York: the Free Press. Kingdon, J.W.; 1995; *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins.

- a. Dualisme brengt ons de duale begroting. Dat klinkt aardig, maar er is niets duaals aan. Het gaat gewoon om een programmabegroting. Dat komt neer op een poging in de begroting doelen, instrumenten en middelen meer op elkaar aan te laten sluiten. Dat proces loopt landelijk al veel langer (zie bijvoorbeeld het VBTB-traject dat overigens nagenoeg weer tot stilstand is gekomen) en ook lokaal zijn er aanzetten geweest ver voor 2002. Maar dualisme was een geweldige kans voor BZK en Financiën om er impuls aan te geven, door het aan gemeenten te presenteren als duale begroting.
- b. De hierboven besproken kaderstelling is ook een aanhaker. De achterliggende technocratische visie op politiek is op willekeurig welk politiek stelsel los te laten en zou ook als het beste wat het monisme heeft voortgebracht kunnen worden gepresenteerd.
- c. Het derde voorbeeld van een aanhaker is de hernieuwde aandacht voor interactieve beleidsprocessen. Dualisme zou immers tot doel hebben burgers meer bij de politiek te betrekken. Of dat nu inderdaad een doel van dualisme is, is dan al lang geen vraag meer. Want de raad heeft immers niet voor niets naast kaderstelling en controle een volksvertegenwoordigende rol. Die rol wordt door deze aanhakers geïnterpreteerd als de opvolger van inspraak en medezeggenschap, van participatie, co-productie van beleid en interactieve politiek: dualisme als de brug over de befaamde kloof tussen kiezers en gekozenen!  
 Nu is het buitengewoon curieus om volksvertegenwoordiging als rol van de raad te benoemen. De raad *is* immers de volksvertegenwoordiging. Want anders zijn talloze varianten daarop mogelijk. Verlichting heeft een verlichtende rol; de leiding heeft een leidende rol; de aanval heeft een aanvallende rol – geen lampenfabrikant, deelnemer aan een managementcursus of voetbalcoach zou men lastig durven vallen met dit soort onzin, maar raadsleden mag kennelijk alles aangesmeerd worden. Aandacht voor de positie van burgers in het politiek-bestuurlijke proces is er al decennia en staat als zodanig los van dualisme. Natuurlijk kan dualisme aanleiding zijn daar opnieuw over na te denken, maar het is niet iets dat er onlosmakelijk mee verbonden is laat staan dat het de essentie ervan uitmaakt.
- d. Ook een mooie aanhaker is de gekozen burgemeester. Dat heeft niets met dualisme te maken, maar is en wordt nog steeds gepresenteerd als het “sluitstuk van dualisering”. Het moet gezegd: een knappe poging van D66. Het enige dat qua dualisme over burgemeester nog moet worden geregeld is het schrappen van het grondwetsartikel dat hij voorzitter is van de raad.

### *Om de politiek, niet om het bestuur*

Dualisme wordt ten onrechte neergezet als bestuurlijke vernieuwing. Het gaat bij dualisering echter om veranderingen in het politieke domein. Dat is ook hoog tijd. In Nederland bestaat een lange traditie dat het bestuur verambtelijkt, politieke organen verbestuurlijken en “de politiek” verdwijnt. Zie bijvoorbeeld de eerder al beschreven technocratiseringpogingen maar ook de concentratie in het besluitvormingsproces op wat “haalbaar” is in plaats van wat wenselijk is en de oriëntatie op compromissen. Of denk aan al die bestuurders die zich sterk met management-vragen bezig houden. Het is wat toenmalig PvdA-leider Kok ooit aanpreef als het “afschudden van de ideologische veren”. Het is zelfs terug te vinden in de gemeentewet: daarin worden college, burgemeester en gemeenteraad gezamenlijk onder de noemer gemeentebestuur geplaatst. Veel bedrijfskundigen, MBA-ers en consultants kunnen of willen de politieke rationaliteit niet begrijpen en proberen die weg te schuiven. Met alleen een inhoudelijke rationaliteit wordt het leven immers veel eenvoudiger. Het negeren van een cruciale dimensie van democratie is echter contra-productief. Het wordt hoog tijd normatief, analytisch en juridisch bestuur en politiek of concreter bestuur en volksvertegenwoordiging uit elkaar te halen.

Dualisme is een vorm van politieke vernieuwing. De versterking van de positie van de gemeenteraad biedt kansen voor her-politisering, voor een revival van “de politiek”. Tegenstellingen en verschillen van opvattingen waarin mensen zich kunnen herkennen moeten centraal staan, niet vage technische compromissen. Veel bestuurders en bestuurlijk ingestelde raadsleden houden daar niet van. Waar volksvertegenwoordiging en bestuur uiteen worden getrokken, wordt besturen lastiger. Waar politiek wordt bedreven in termen van idealen, wensen en gebaseerd op overtuigingen en passie, is veel minder ruimte om de wetten en praktische bezwaren die in de weg staan centraal te stellen. Dat

laatste is gebruikelijk in het politieke discours, terwijl het natuurlijk in een volksvertegenwoordiging om het eerste moet gaan. Wie derhalve vanuit een bestuurlijk perspectief naar dualisering kijkt, kan bijna niet anders dan er negatief over oordelen en zal desgevraagd al snel “wethouders in de knel” of “lastiger besturen” als negatieve effecten noemen.

Dit bestuurlijke perspectief krijgt ook vaak een technocratisch vervolg, zoals in het rapport van de commissie-Leemhuis<sup>6</sup>. Bijna reflexmatig zoekt deze commissie oplossingen voor wat zij ziet als probleem in centralisering van het proces. Het wettelijk kader moet worden aangepast, het doel moet centraal worden gedefinieerd en de Commissaris van de Koningin duikt ook plotseling op als crisisbezwerder. Nog even los van de aanzienlijke inperking van de lokale autonomie en het gebrek aan vertrouwen in lokale politici dat hieruit spreekt, miskent deze benadering ook het wezen van dualisering. Dualisering is niet bedoeld om de inhoudelijke rationaliteit van besluitvorming te vergroten te koste van de politieke rationaliteit. Juist de versterking van de politieke rationaliteit moet centraal staan.

Vanuit die politieke invalshoek is het oordeel over dualisering anders en gaat het om andere zaken. Is er meer debat, is de volksvertegenwoordiging zichtbaarder, worden verschillen van inzicht duidelijker, zijn de leidende vragen. Het zijn veranderingen die niet in een paar jaar gerealiseerd kunnen worden. Vorig jaar noemde de scheidend burgemeester van Delft de eerste raadsperiode sinds de invoering van dualisme “verloren jaren” gezien alle problemen rondom het vormgeven van dualisme. Daarmee miskent hij echter volledig het wezen van een dergelijke veranderingsoperatie. Proberen, experimenteren, vallen en weer opstaan zijn essentieel voor dit proces. Het einddoel is onbepaald en zal elke raad en zelfs elk raadslid voor zichzelf moeten bepalen. Ook de weg ernaar toe is niet in mooie regeltjes of “handreikingen” vast te leggen. Deze raadsperiode en vermoedelijk ook de volgende vormen overgangsjaren. Het is een periode die noodzakelijk is voor het proces, benut kan en moet worden om te experimenteren en cruciaal is voor een succesvolle verandering. Een oordeel over dualisering valt dan ook nog niet te geven. Het enige dat duidelijk moet zijn is dat de mate van succes moet worden gerelateerd aan de mate waarin de lokale politiek is gepolitiseerd. Dat is maatstaf waarlangs we straks dualisme moeten leggen.

---

<sup>6</sup> Stuurgroep Evaluatie Dualisering Gemeentebestuur (Commissie-Leemhuis); 2004; *Aangelegd om in vrijheid samen te werken*. Den Haag

## Geld, God en Macht

7 juni 2005

In de schaduw van het referendum hebben zich de afgelopen weken zaken voorgedaan met een vage geur van machtsbederf. Eerst was er dat akkefietje in Amsterdam waar een inmiddels ex-wethouder met vergoedingen had zitten rommelen. Later bleek de hele raad boter op het hoofd te hebben. De gemeente betaalt de fractie gelden ter ondersteuning van het fractiewerk. Geen van de fracties kon echter volledige verantwoordelijkheid wat er met die publieke geldmiddelen was gebeurd.

Volksvertegenwoordigers zouden toch de eersten moeten zijn die kunnen aantonen wat er met gemeenschapsgeld is gedaan, temeer daar het geld is dat de politici eigenlijk aan zichzelf geven. Maar dat blijkt voor de Amsterdamse raadsleden teveel gevraagd. Ook boeiend trouwens zijn de extra vergoedingen voor raadsleden via die fractiekassen: reuze creatief, maar in het grijze gebied.

Minister Remkes heeft al om opheldering gevraagd. Toch sluit ik niet uit dat hij die constructie uiteindelijk toestaat. Wat plotseling heeft hij een oplossing voor de onderbetaling van raadsleden, zonder dat hem zelf ook maar een euro kost omdat de gemeenten die fractievergoedingen betalen.

Die Amsterdammers zijn echter kleine krabbelaars vergeleken met het kamerlid Rijpstra. Die bestaat het om ergens burgemeester te worden en dan zijn kamerzetel een paar maanden langer vast te houden om zo een riant wachtgeldregeling binnen te slepen. Weerzinwekkend vind ik zulk gegraai en bovendien hypocriet. Alle ontslag- en wachtgeldregelingen worden versoberd of zelfs afgeschaft, maar kamerleden houden zichzelf uit de wind. Hun regelingen blijven onbeschaamd royaal. Zijn fractiegenoot Weekers vond het “niet chique” en liet het daar verder bij, daarmee ook weer bijdragend aan de huichelachtigheid. Wees een vent en dien terstond een voorstel in om die riant regelingen te versoberen tot het niveau van een gemiddelde ontslagregeling, inclusief sollicitatieplicht. Dat noemen we dan de Rijpstra-regeling: ere wie ere toekomt.

Van een heel andere orde, maar er toch ook weer mee samenhangend was die uitspraak van minister Van der Hoeve over creationistische ideeën. Zij wil meer aandacht in de wetenschap voor de opvatting dat de evolutie op een ontwerp is gebaseerd, het zogeheten *Intelligent Design*. De meeste reacties daarop waren inhoudelijk: die creationistische ideeën zijn één en andermaal weerlegd en bovendien zet de minister een religieuze boodschap tegenover een wetenschappelijke theorie. Daar gaat het echter niet om. Veel gevaarlijker is dat de minister van Wetenschappen doelbewust probeert de inhoud van een vakgebied te sturen, louter omdat de huidige academische agenda haar om politieke redenen niet bevalt. Politiek moet zich echter niet met wetenschappelijke debatten bemoeien. Vandaag is het creationisme, een volgende keer wil een minister dat er meer aandacht komt voor astrologie of het gedachtegoed van Fortuyn. Voor je het weet gaat in een volgend kabinet een minister van een xenofobe partij de rassenleer als vak verplicht stellen.

Terecht reageerde de Kamer negatief. Maar na dat kansloos verloren debat heeft de minister kennelijk een spindoctor aan het werk gezet. Want een paar dagen later kreeg de boodschap een opmerkelijke draai. Christenen en joden maken wel het onderscheid tussen wetenschap en religie, maar moslims niet en het door de minister gewenste debat zou ertoe moeten leiden dat de laatsten ook dat onderscheid zouden gaan maken. Toch wel knap om als je eigen punt onhoudbaar blijkt, het als zwakte van een andere partij te presenteren. En ook heel listig om de aandacht af te leiden en feilloos aan te haken bij broeiende maatschappelijke onrust – de islam is immers een godsdienst die zoals wij allen weten nog veel te leren heeft. Uiteraard vermijdt de minister de term “achterlijk” zorgvuldig.

Dit gedraai en het voeden van heersend maatschappelijk onbehagen illustreert hoe riskant politieke invloedsposingen zijn. Iedereen mag participeren in wetenschappelijke debatten maar juist niet de minister van Wetenschappen. Want uiteindelijk gaat zij over het geld waarmee wetenschap wordt bedreven. Die vorm van macht is daarvoor te kwetsbaar.

Telkens blijkt toch weer dat macht scherp gecontroleerd moet worden en dat je dat niet aan de machthebbers zelf kunt overlaten. Dat moeten wij zelf doen. Gebruikmakend van de huidige totale verwarring onder de politieke elite en surfend op de golven van de allernieuwste politiek roep ik dan ook: alle macht aan het volk!

## Nieuw! Nu ook halfvolle opleidingen

19 juli 2005

Het hoger onderwijs innoveert. Zo komt er een nieuwe academische titel. Na een opleiding van 2 jaar mogen die mensen straks PD achter hun naam zetten. Dat is dan een soort doctor, maar *nét* niet helemaal. Want die doen er langer over en mogen daarna ‘dr’ vóór hun naam zetten. Ondertussen was er al een constructie bedacht om HBO-ers via een Engelse universiteit aan een titel te helpen, waarna zij PhD achter hun naam kunnen zetten. Ook het HBO blijft niet achter in het introduceren van “light”opleidingen. Er komt een tweejarig opleiding, die uiteraard een klinkende Engelstalige aanduiding krijgt, de Associate Degree of AD. Probleem is nog dat die benaming al een bestaande merknaam is van een dagblad. Lastig, want volgens het ministerie is er geen Nederlandse vertaling. Onzin natuurlijk, die kunnen we gewoon bedenken. Wat dacht u van ParaGraad of SemiTitel. Of Halve Bachelor met net dat tikje Engels dat het bijzonder maakt. De afkorting HB kan dan ook voor Half Bakken staan.

Verder zijn de doctorandustitels ingeruild voor masters en met de mode om de opleidingen ook te vermelden, wemelt het nu van mensen die afkortingen als MCM, MBA of MPA achter hun naam zetten. En op kousenvoeten is het vroegere academische kandidaatsexamen weer in ere hersteld, alleen heten die mensen nu om onnavolgbare redenen bachelors.

Tamelijk onzinnig, die titels in het Engels bleek onlangs. Een commissie heeft ontdekt dat het Nederlandse stelsel niet te vergelijken is met het internationale titelsstelsel, simpelweg omdat er geen internationaal titelsstelsel is. Elk land heeft eigen opleidingen en titeisen. Daarom is een Nederlandse master niet hetzelfde als een Finse, Italiaanse of Engelse master. Het is alleen maar extra verwarrend om wel een woordje te gebruiken dat die gelijkenis suggereert. Taaleigen titelaanduidingen zijn veel helderder.

Titels hebben kennelijk toch een groot maatschappelijk effect, anders valt die titelgeilheid niet te verklaren. De burgerij die het nooit tot adellijke titels heeft weten te schoppen, compenseert dat nu maximaal. Ooit was er een radioreclame voor parketvloeren, met de uitnodiging een boekje daarover te bestellen geschreven door doctorandus Kees Verstegen of Verhagen, daar wil ik vanaf zijn. Die was dus doctorandus in het parket, dacht ik toen. Niet wetend dat een dergelijke titel twintig jaar later er aan zit te komen: Master of Massive Woodenfloors. Want bedrijven die het geld ervoor over hebben, kunnen een eigen titel laten instellen. De toekomst is aan de Masters of Hamburger Cooking, Masters of Carbage Can en de Kung Fu Masters.

Raar blijft het. Als iemand is ingehuurd om bepaald werk te doen, mag ik er toch vanuit gaan dat betrokkene gekwalificeerd is? Ik bedoel, een taxichauffeur zet toch ook geen ‘B’ achter zijn naam, om te laten zien dat hij zijn rijbewijs heeft gehaald. Ooit een kaartje van een kikvorsman gehad met ABC achter zijn naam, vanwege de behaalde zwemdiploma’s? Het lijkt me het beste iedereen die de basisschool heeft doorlopen een titel te geven en na elk jaar vervolgonderwijs daar steeds een titel aan toe te voegen. Zo geven we de adel voorgoed het nakijken.

Collega-columnist Engels maakte zich op deze plaats onlangs zorgen dat met die halfbakken opleidingen het hoger onderwijs naar beneden wordt gehaald. Ik zie een nog een ander probleem ontstaan. Titels en graden scheppen orde in een potentieel ondoorzichtige markt. Wie een medewerker zoekt kan met begrippen als HBO-niveau of academisch niveau aangeven wat hij wenst. Iemand die solliciteert kan met een diploma laten zien aan de functie-eisen te voldoen. Omdat die diploma’s door erkende instellingen worden afgegeven, weet een werkgever wat hij eraan heeft. Diploma’s van mensen uit andere landen kunnen worden gewaardeerd en geplaatst in “ons” stelsel – dat geeft houvast als er iemand komt met een “Kandidats”-bul.

Met de huidige wildgroei aan opleidingen en het festival aan titels wordt de aanbodzijde van de arbeidsmarkt volstrekt ondoorzichtig. Dat betekent dat voor werkgevers de selectiekosten sterk zullen stijgen, net als het risico om de verkeerde aan te nemen. Die titelinflatie is inmiddels zo groot, dat titels niet meer werken als selectie criterium. Met die al die pseudo- en halve opleidingen is binnenkort elk houvast weg. Zo raken de Lissabon-doelstellingen natuurlijk verder weg dan ooit. Toch treurig dat de belangrijkste innovatie die dit kabinet weet te bewerkstelligen chaos op de arbeidsmarkt is.

## Velen voeren niets uit

20 september 2005

Voert u wat uit? Waarschijnlijk niet, anders las u niet de Staatscourant. Bovendien behoren de meeste lezers van dit blad niet tot het uitvoerende deel van de overheid. Kennelijk voer je niets uit als je beleid maakt, leiding geeft, coördineert, regisseert, processen begeleidt, toezicht houdt of iets anders moderns doet.

Uitvoering is blijkbaar iets weinig verheffends, want iedereen loopt ervoor weg of ontkent uitvoerend werk te doen. Nu is het natuurlijk ook niet zo leuk om 's avonds thuis te moeten vertellen dat je de hele dag druk bent geweest uit te voeren wat iemand anders heeft bedacht. Het gaat echter verder. Volgens een oude politicologische les zijn politici niet geïnteresseerd in uitvoering, want scoren lukt alleen met alsmaar nieuwe plannen, niet met de realisatie ervan. Wellicht ook omdat dan pas duidelijk wordt dat het helemaal niet zo'n goed idee was. In de uitvoering sterven nu eenmaal de meeste dromen. Uitvoering is het stiefkind van beleid, hooguit in treurigheid nog voorbij gestreefd door zijn te vondeling gelegde broertje evaluatie. Want geen politicus wil horen dat zijn prachtige voorstellen tot niets leiden. Predikers *Vanitas Vanitatum* klinkt luidt op uit al die evaluatierapporten, die dan ook fluks in diepe laden verdwijnen.

Bestuurskundigen leren ons dat in beleidsprocessen uitvoering niet valt af te bakenen van het maken van beleid. Het werkelijke beleid wordt in de uitvoering gemaakt. Het duidelijkst is dat te zien bij de "street-level bureaucrats". Dat zijn al die ambtenaren die dagelijks proberen het beste te maken van vaag en inconsistent beleid en direct de gevolgen ervan ondervinden in de vorm van boze burgers. En dat alles in het droeve besef dat ze vervolgens ook nog keihard zullen worden aangevallen op de achterblijvende resultaten door dezelfde politici die deze niet-werkende regels hebben bedacht.

Veel van het beleid dat de rijksoverheid maakt, voeren gemeenten uit. Natuurlijk met wat vrijheidsgraden anders hoeven er geen plaatselijke volksvertegenwoordigingen te worden gekozen. Neerkijken op uitvoering kunnen we lokaal echter ook, dus gemeenten zijn al jaren bezig de uitvoering uit te besteden. Soms gaat dat goed, zoals met de afvalinzameling. Gemeenten die dat nog zelf doen, zijn veel duurder uit. Soms gaat uitbesteden echter huiveringwekkend fout. Kabelexploitanten zijn wat dat betreft berucht en staan steevast bovenaan in klachten top-5. Bij één van die kabelbedrijven is het momenteel zo'n puinhoop dat het tarief voor de klachtenlijn is gehalveerd. Geen overheid zou het trouwens aandurven mensen die willen klagen te laten betalen. Net zo min als een overheid het zou wagen helemaal niet te reageren op schriftelijke klachten, wat bij dit bedrijf standaard procedure is. Van de uitvoeringspraktijken op de markt kan de overheid nog steeds veel leren. In ieder geval dat uitvoering verre van eenvoudig is.

Geen wonder dus dat iedereen wegloopt voor uitvoering. Uiteindelijk zijn we allemaal liever uitvreter dan uitvoerder, allemaal "wonderlijke kerels" om met Nescio te spreken. Al zou hij paf staan dat het er inmiddels zoveel zijn. Want dat is toch wel opvallend: van onze cultuur druipet het zweet des aanschijns af, maar niemand wil iets uitvoeren. Zouden Van Oostrom en de zijnen dat vlijtige overigens ook in de Vaderlandse Canon verwerken?

Trots verkondingen dat u uitvreter bent, helpt dus helaas uw carrière niet bepaald verder. Laat mij u helpen. We omschrijven uitvoering als werk waarop iedereen neerkijkt, dat lastig is af te bakenen, ondankbaar en erg moeilijk is en altijd een abrupt einde maakt aan veel illusies. Dat is vast ook wel van toepassing op uw werk, zodat u toch met opgeheven hoofd kunt zeggen: ja, ik voer wat uit! Ondertussen weten u en ik wel beter.



## I ♥ vergunningen

27 september 2005

Als je de meer populaire kranten mag geloven gaat het kabinet het “woud aan vergunningen” te lijf. Allerlei vergunningsmoede typen werden de afgelopen weken aan het woord gelaten. Vooral mensen die naar eigen zeggen eindeloos moesten wachten op een aangevraagde vergunning. Er was zelfs een directeur van een groot internationaal bedrijf die er geen been in zag Nederland met China te vergelijken. In China, zo sprak hij, is het simpel: je meldt je plan bij de overheid en binnen een paar weken zijn bomen gekapt en huizen gesloopt en kan het bedrijf aan de slag. Zó help je de economie tenminste verder.

Van die vergelijking keek ik wel op. Want de mensen uit die huizen zijn daar vast niet blij mee. Over hun rechten en belangen wordt simpel heengewalst, in dit geval bijna letterlijk. Prompt weten we weer waarom er vergunningen bestaan: die zijn bedoeld om belangen van derden en van de samenleving te beschermen. Te beschermen tegen al die vrije jongens en meisjes die “gewoon” aan de gang willen. Die ongebreideld hun bedrijf willen kunnen vergroten. Die geen boodschap hebben aan de leefomgeving van anderen. Die simpelweg het recht van de sterkste willen laten gelden. Regels en vergunningen belemmeren economische groei, dus is het recept eenvoudig: afschaffen. Voor hen is verhuizen naar een land als China misschien een optie: kunnen ze fijn ongestoord hun gang gaan.

Gelukkig is het kabinet veel verstandiger en koestert ook het vergunningenstelsel. Want de problemen zitten niet in die vergunningen maar in de tijd die het kost om zo’n ding te krijgen. Het kabinet wil daarom de “Silencio Positivo” introduceren: als er geen tijdige beslissing is, wordt de vergunning automatisch verleend. Dat is een prikkelende gedachte. Het dwingt overheden de zaken op orde te brengen – ze komen niet meer weg met het argument dat de behandelend ambtenaar ziek is geweest. Het kan ook nog wel eens onverwachte consequenties hebben op lokaal niveau, omdat kleinere gemeenten onder deze systematiek zullen bezwijken; de ambtelijke organisatie is eenvoudigweg te klein om tijdige vergunningverlening te garanderen.

Het lokt natuurlijk strategisch gedrag uit. Een ambtenaar in tijdnood gaat aanvullende informatie vragen omdat de aanvraag zogenaamd incompleet is, waardoor de termijn weer opschuift. Ook biedt het een oplossing voor vergunningen die je eigenlijk als bestuurder wilt toekennen, maar die niet mogen: traneer eenvoudigweg de behandeling. Of wat dacht u van de omgekeerde mogelijkheid: een groep ondernemers wil zijn terrassen uitbreiden en dient individueel maar wel allemaal tegelijk een aanvraag daarvoor in. Succes verzekerd, want tegen zo’n vloedgolf is geen overheid opgewassen.

“Wie zwijgt stemt toe” laat het belang van de aanvrager prevaleren boven dat van derden of de samenleving. Toch denk ik dat het risico beperkt is dat een vrije-jongens-samenleving ontstaat omdat overheden er niet tegenop zouden kunnen. Een beetje volksvertegenwoordiging (lokaal, provinciaal, nationaal) gaat er bovenop zitten en laat de verantwoordelijke bestuurder elk kwartaal rapporteren hoeveel vergunningen automatisch moesten worden toegekend. Dat aantal zakt dan geheid heel snel naar nul.

Ik vraag me alleen wel af wat er van het voornemen terecht komt. Want als voorwaarde voor de Silencio Positivo stelt het kabinet dat er geen maatschappelijke risico’s mogen ontstaan. Rechten van derden mogen niet worden aangetast. Dat klinkt heel mooi, maar in een dichtbevolkt land hebben nieuwe initiatieven per definitie effecten op anderen: soms positief, meestal negatief. Uw kapvergunning betekent dat de buurt een mooie boom verliest, uw bouwvergunning betekent schaduw in buurmans tuin, uw terrasvergunning betekent geluidshinder voor anderen. Elke vergunning is een instrument om belangentegenstellingen te reguleren.

De voorwaarde die het kabinet aan het Silencio-principe stelt is een even elegante als effectieve manier om uiterst positief een plan de grond in te boren. Mijn vrees is dat het gemopper over de termijnen dan alleen maar toeneemt en zich uiteindelijk tegen alle vergunningen keert. Dan krijgen we echt die gevreesde vrije jongens samenleving.

Begin gewoon een breed experiment met die Silencio Positivo om ervaring ermee op te doen. En, geacht kabinet, wees dan eens voor één keertje flink en begin bij jezelf. Start het experiment op rijksniveau in plaats van het op andere overheden af te schuiven. De lessen die u eruit trekt, zullen we daarna op lokaal niveau graag benutten.

## Politieke ondersteuning college topprioriteit gemeentesecretaris

8 november 2005

De gemeentesecretarissen werden in 2002 nogal overvallen door de komst van de griffiers en geruime tijd hebben ze niet geweten hoe ermee om te gaan. Toen we destijds een beroepsvereniging voor griffiers oprichtten, kregen we het hilarische aanbod om een soort ondervereniging van de secretarissenclub te worden. Toch niet helemaal goed begrepen wat de ideeën achter dualisme zijn, zeiden we al tegen elkaar. Toen het dualisme een hoge vlucht nam, gemeenteraden daadwerkelijk sterker en onafhankelijker werden en secretarissen uit het politieke domein verdwenen, werd het wat stil rondom de beroepsgroep. Maar onlangs hebben ze toch weer van zich laten horen.

Eerst met de stellingname dat in kleinere gemeenten de secretaris de raad wel weer kan ondersteunen. Nu waren de ervaringen daarmee tot 2002 bedroevend. Griffiers troffen bij hun aantreden erg veel achterstallig onderhoud aan: stukken te laat, stukken incompleet, geen kopieerfaciliteiten voor de raad, povere inhoudelijke ondersteuning, etc. Dat de raad als democratisch gekozen lichaam het hoogste orgaan is in de gemeente, was de meeste secretarissen kennelijk wat ontschoten. Het kan natuurlijk zijn dat ze geleerd hebben van de griffiers hoe het wel moet en nu willen laten zien dat zij het ook heus wel kunnen en daar geen griffiers voor nodig hebben.

De griffiersvereniging vermoedt echter snode opzet: de secretarissen bezondigen zich aan ouderwets machtsdenken. Een nogal defensieve en bangige reactie, die onzekerheid doet vermoeden. Dat Calimero-gedrag is nergens voor nodig. Natuurlijk kan de ondersteuning van de raad door de secretaris worden gedaan! Sterker nog: dat moet hij ook doen. Met een griffier die bepaalt hoe de ondersteuning eruit moet zien en die vervolgens opdrachtgever is van de opdrachtnemende secretaris. Dan zijn de verhoudingen helder en in lijn met de wettelijke posities van raad en college.

Er kwam nog een mening uit de secretarissenhoek. Wettelijk zou geregeld moeten worden dat de secretaris adviseur is van de vertrouwenscommissie voor de benoeming van de burgemeester. Want de secretaris moet immers met de burgemeester kunnen samenwerken. Dat is een nogal mager argument. De politiecommissaris, de secretaresse, de wethouders, de brandweercommandant en de chauffeur, allemaal moeten ze met de burgemeester kunnen samenwerken en dan vergeet ik er vast nog wel een paar. Dat worden omvangrijke vertrouwenscommissies – als er straks nog maar plaats is voor raadsleden!

Zelfverzekerd meldde de secretarissenclub ook nog dat de gemeenteraden er behoefte aan hebben dat de secretaris als adviseur optreedt. Niet dat ze dat onderzocht hebben, maar dat is nu eenmaal gewoon zo. Onzin natuurlijk, er zijn gemeenteraden die deze behoefte hebben en raden waarvoor het niet hoeft. Gelukkig is het nu zo dat raden die de secretaris als adviseur erbij willen hebben dat kunnen regelen. En waar de gemeenteraad het nut er niet van in ziet, blijft de secretaris er gewoon keurig buiten. Maatwerk, net wat u zegt en regelingen die daar ruimte voor bieden moet je dan ook vooral niet willen veranderen, want daar worden ze alleen maar slechter van.

Het zijn wonderlijke onderwerpen waarmee de secretarissen na bijna vier jaar weer terug proberen te komen. Want het lijkt dat zij zich weer met de gemeenteraden willen gaan bemoeien. Terwijl er juist nu heel veel werk ligt in de ondersteuning van colleges. Het aantal sneuvelende wethouders en vallende burgemeesters is verontrustend hoog. De politiek-bestuurlijke mores zijn in korte tijd sterk veranderd – een ontwikkeling die overigens weinig met dualisme te maken heeft. De politiek-bestuurlijke ondersteuning van de colleges zal daarop in moeten spelen en dat is eerst en vooral een taak van de secretarissen. De belangrijkste uitdaging voor secretarissen voor de komende jaren is om colleges zo te gaan ondersteunen dat deze in het politiek-bestuurlijke krachtenveld overeind blijven. Dat is zeer urgent. In een goed werkende democratie zijn bestuurders opgewassen tegen hun taken en tegen de volksvertegenwoordiging. Een slecht functionerend bestuur schaadt de democratie.

Het is een buitengewoon lastige taak die de secretarissen wacht, vele malen moeilijker dan het doorvoeren van de zoveelste reorganisatie; dat kantel-kunstje is onderhand routine. Adequate politiek-bestuurlijke ondersteuning van het college begint bij het rederen en handelen vanuit de politieke rationaliteit en niet vanuit de inhoudelijke rationaliteit. Daaruit komen adviezen voort die voor elke bestuurder en situatie anders kunnen zijn. Een vast stramien is niet mogelijk voor deze ondersteuning. Die andere rationaliteit en het situationele karakter maken het zo complex. Het veronderstelt

vaardigheden waarover misschien niet elke secretaris beschikt. Een keuze is er evenwel niet. Betere ondersteuning van het bestuur is nu topprioriteit voor de secretarissen.

## Dualisme raakt uit de tijd

20 december 2005

Heel af en toe hoor je dat de Tweede Kamer op een onderwerp dual gedrag zou vertonen. Dat gaat dan helemaal nergens over, maar het wordt wel enorm opgeblazen. Treffend voorbeeld is het recente meningsverschil tussen kabinet en kamer over een tegemoetkoming van maar liefst 3 euro per maand voor de hoge energierekening. Dat had dan ook niets met dualisme te maken, maar was gewoon een machtsconflict tussen partijen. Dat soort conflicten worden gewoontegetrouw uitgevochten op een onbelangrijk onderwerp: gaat het dan mis, dan kun je daarna op wezenlijke thema's toch weer met elkaar verder.

Voor het echte dualisme moet je tegenwoordig op lokaal niveau zijn. Tot verdriet overigens van al die bestuurders die onafhankelijk opererende gemeenteraden lastig vinden: democratie is mooi maar ze willen wel hun gang kunnen gaan, zo is de teneur. Er is echter iets raars aan de hand met dat dualisme. Het is een product van de jaren negentig. Letterlijk natuurlijk, omdat toen de Commissie-Elzinga aan de slag is gegaan. Dat het rapport net ná de eeuwwisseling verscheen, doet daar niets aan af. De besluitvorming is vervolgens rap verlopen, zodat per 2002 het duale stelsel kon worden ingevoerd. Het gaat echter verder. Dualisme ademt ook heel sterk de sfeer van de jaren negentig. De idee om de positie van een democratisch gekozen orgaan te versterken en om daar dan ook nog eens tientallen miljoenen euro's voor uit te trekken, past in het denken van die tijd. Het was de post-koude-oorlog periode met het optimistische gevoel dat een veiliger en vreedzamer wereld onder handbereik was. Er heerste economische voorspoed en de theorie van een nieuwe economie zonder periodieke crises kreeg steeds meer aanhangers. Elke volgende rijksbegroting liet weer positiever beeld zien dan zijn voorganger. In dat vrolijke klimaat konden we nadenken over een versterking van de lokale democratie en konden we ons dat ook veroorloven.

Eigenlijk zijn de jaren negentig pas geëindigd in 2002. Dat jaar vormt een zichtbaar breekpunt in het maatschappelijk denken. De economie begon voelbaar te haperen, de aanslagen van 11 september 2001 lieten zien dat een vreedzamer wereld nog heel ver weg is en het ongenoegen over "de politiek" vertaalde zich in de opkomst van mensen als Fortuyn. De verkiezingen voor de gemeenteraad in maart 2002, de eerste in het duale stelsel, lieten een uitslag zien die een paar maanden later in de landelijke verkiezingen werd herhaald: "Weg met de oude politiek"!

Hoezeer dualisme bij de jaren negentig hoort is ook anders te illustreren. Stel dat het door tijdsdruk niet gelukt was om eind 2001 te besluiten dualisme in te voeren, dan is het ondenkbaar dat een jaar later dat besluit toch nog genomen zou zijn. Het politieke momentum was weg, de tijdgeest definitief veranderd.

De tijdgeest verandert ook op een ander punt. Recent bleek uit een SCP-studie dat het verlangen naar sterke leiders toeneemt. Mannen of vrouwen die het heft in handen nemen, niet aarzelen besluiten te nemen en deze krachtadig uitvoeren. Leiders dus die boven het politieke gekrakeel staan. Al die over dualisme mopperende bestuurders hebben het tij mee. Politieke partijen en volksvertegenwoordigingen zijn uit, leiders zijn in.

Dualisme is juist gericht op het tegenovergestelde: versterking van de volksvertegenwoordiging, accentueren van politieke verschillen tussen partijen en gemeenteraden die boven de bestuurders staan. Een ontwikkeling kortom, die bedoeld is de democratische controle op de macht te vergroten. Dualisme staat dan ook haaks op de tijdgeest. Het is voorspelbaar wat er gaat gebeuren. Bij de komende raadsverkiezingen zal de opkomst waarschijnlijk weer lager zijn dan de vorige keer. "Dualisme heeft gefaald" zal dan een veelgehoord commentaar zijn. Meedeinend op de tijdgeest staan de vernieuwers klaar: verklein de gemeenteraden, hevel bevoegdheden over naar het college, zorg voor een direct gekozen burgemeester met doorzettingmacht. Die rare democratische erfenis van de jaren negentig moet zo snel mogelijk worden uitgewist. En de verpakking van al deze ont-democratiseringsmaatregelen laat zich raden: versterking van de democratie!

## Duale aberraties: het raadsprogramma

*Waarschijnlijk verschenen in Proeflokaal eind 2005*

Een van de meest rare zaken die dualisme heeft opgeleverd is het raadsprogramma. Daarin geeft de raad aan wat voor de komende periode de belangrijkste onderwerpen zijn en wat er op die punten moet gebeuren. Op basis van dat raadsprogramma kan dan het collegeprogramma worden opgesteld, zo is de gedachte. En waar het collegeprogramma door een gewone meerderheid gesteund kan worden, is het streven bij het raadsprogramma dat de gehele raad het onderschrijft. Zou het immers alleen om een meerderheid gaan, dan voegt het niets toe aan het collegeprogramma.

Inderdaad, en daarom is het ook zo'n wonderlijk product. Want alle politieke verschillen worden weggemoffeld en plat geslagen door zo'n collectieve uitspraak. Als er vier jaar lang geen politieke verschillen zijn, is de gemeenteraad overbodig en hoeven niet al die partijen te worden gekozen. Wees dan consequent en leg met zijn allen voorafgaand aan de verkiezingen alleen dat ene programma aan de kiezers voor: "Uw raad wil dit, gaarne uw instemming". Dat vereenvoudigt de verkiezingen aanmerkelijk: het wordt een referendum over het raadsprogramma. De mogelijkheid dat er een "nee" uitkomt, laat ik hier verder onbesproken maar is wel een boeiende optie.

Het hele bestaanrecht van een volksvertegenwoordiging is gelegen in verschillen van opvatting die simpelweg ontspruiten aan belangentegenstellingen. Als die er niet waren, konden we toe met een despoot, een koning-filosof of gewoon een pechvogel die door de samenleving als vrijwilliger is aangewezen om te doen wat de gemeenschap wil dat er gebeurt. Die verschillen van opvatting waren er, zijn er en zullen er altijd blijven – de queeste naar de heilige graal van het algemeen belang heeft net zoveel kans op succes als de speurtocht naar het perpetuum mobile. Het heeft ons met zijn allen nogal wat tijd en denkkraft gekost om een systeem te ontwikkelen hoe op een beetje fatsoenlijke manier met die belangentegenstelling om te gaan, zonder dat het met moord en doodslag gepaard gaat. Alle recente aanslagen laten zien hoe fragiel een dergelijk systeem is.

Maar zie, het dualisme was koud ingevoerd of een aantal lieden zag zijn kans schoon om via een raadsprogramma de totale depolitisering van gemeenteraden te bepleiten. Weg met de belangentegenstellingen, leve het algemeen belang! Voorstanders beweren uiteraard zelf voor dat algemeen belang op te komen in plaats van voor deelbelangen. Zoals elk kabinet zijn beleid ook altijd als onvermijdelijk en ten dienste van het algemeen belang presenteert. Het belang van de samenleving ziet een VVD'er echter nu eenmaal anders dan een PvdA'er, terwijl de leefbaren daar weer een geheel eigen visie op hebben – een visie die trouwens weer van gemeente tot gemeente kan verschillen, maar dat terzijde.

Raadsprogramma's zijn onzin, het enige dat telt is het collegeprogramma. Een meerderheid binnen de raad weet elkaar te vinden op de speerpunten van beleid voor de komende jaren. Op basis van dat akkoord wordt een college gevormd en dat gaat aan de slag. Natuurlijk kan in de raad voorafgaand of tussentijds worden besloten dat een bepaald onderwerp aan de orde moet komen – de raad gaat immers over zijn eigen agenda. Maar zelfs dat is een politieke kwestie: als ik wat te verliezen heb bij bespreking van een onderwerp, ga ik dat niet stimuleren. En het is al helemaal ondenkbaar dat de raad op voorhand al unaniem aangeeft dat een onderwerp niet alleen aan de orde moet komen, maar ook wat de inhoud ervan moet zijn. Dat kan alleen bij a-politieke onderwerpen, per definitie dus onderwerpen waar een raad helemaal niet over moet willen praten.

In maart 2006 zijn we vier jaar dual. De term dualisme moeten we maar niet meer gebruiken, want dat is nu eenmaal ons stelsel; zoals we het tot 2002 ook nooit over monisme hadden. Wel kunnen we met zijn allen laten zien dat het een volwassen politiek stelsel geworden is. Het raadsprogramma zetten we bij in het museum van duale beginnersfouten en perversiteiten.

## Collegeformatie is aan de gemeenteraad

31 januari 2006

Binnenkort begint weer het grote vierjaarlijkse coalitieformatiespel. Traditioneel neemt de grootste fractie daarin de leiding en de rest van de raad mag toekijken en op zijn best aanschuiven. Die aanpak deugt niet. Achter gesloten deuren worden op oncontroleerbare wijze de nieuwe machtsverhoudingen vastgelegd. De kiezers kunnen er achteraf slechts kennis van nemen en hebben het maar te accepteren.

Het probleem is niet de vertaling van de verkiezingsuitslag in een collegesamenstelling. Dat zal altijd behelpen blijven. Uitspraken op grond van alle individuele stemmen over wat “de kiezer wil”, zijn onmogelijk, zo blijkt uit de literatuur. De collectieve vertaling van individuele voorkeuren kan op vele manieren gebeuren, maar er is populair gezegd altijd wat mee. Minderheden krijgen onvoldoende of juist teveel ruimte, er is geen ruimte voor alle individuele opvattingen en elke procedure is gevoelig voor manipulatie. Ter illustratie heeft een politicoloog al eens aangetoond dat het in het Nederlandse kiesstelsel mogelijk is dat de meeste gewaardeerde partij de minste zetels krijgt en de minst gewaardeerde partij de meeste. Op zijn minst relativeert dat de gedachte over kiezersinvloed.

In een meerpartijenstelsel is de verkiezingsuitslag slechts één van de ingrediënten voor de uiteindelijke machtsverdeling in het college. De positie van partijen ten opzichte van elkaar speelt mee, net als de vraag of een partij een coalitie net aan een meerderheid kan helpen en welke opties de partijen hebben. En soms gaat het door een handige of juist onhandige manier van opereren helemaal anders dan iedereen verwachtte. Zo dacht de PvdA na de laatste statenverkiezingen in Noord-Holland als grootste partij alle kaarten in handen te hebben. Toen het onderhandelingsstof was opgetrokken zat er een vierpartijen-college, echter zonder de PvdA – die hadden het spel om de macht verkeerd gespeeld.

De traditionele aanpak van de formatie heeft een veel te hoog achterkamertjesgehalte. Sommigen suggereren om ter verbetering de burgemeester de leiding te geven over de formatie. Veel burgemeesters vervullen in gedachten al de informateursrol en bereiden zich daar zelfs groepsgewijs op voor. Dat wordt het echter bepaald niet beter van. De burgemeester mist de democratische legitimatie, ontbeert de afstand die nodig is om het proces goed te laten verlopen en is niet in de positie om achteraf volledig verantwoording af te leggen. Want dan moet hij uitleggen aan de fracties die eruit zijn onderhandeld, waarom dat de beste uitkomst is en vervolgens weer de neutrale en gewaardeerde voorzitter van de gehele raad spelen. Dat lukt natuurlijk niet en dan wordt de achterkamertjeswalm nog eens verergerd door vertrouwensproblemen. Terecht staat in de gemeentewet dat de burgemeester over de uitkomsten van het formatieproces wordt geïnformeerd, dus achteraf, en “alsdan” zijn mening kenbaar kan maken. Dat biedt de burgemeester de beste mogelijkheden om daarna boven de partijen te gaan staan en de lastige rol van voorzitter van college én raad te vervullen. Burgemeesters hebben geen rol in het formatieproces. Secretarissen en griffiers trouwens ook niet, afgezien van wat ondersteunende en facilitaire taken

Er is één manier om de omzetting van de individuele opvattingen van kiezers naar een college beter te laten lopen. Beter in de zin van: duidelijk aangestuurd en controleerbaar. Laat de nieuw gekozen gemeenteraad de leiding nemen in het formatieproces. Dat hoort natuurlijk ook in een democratisch bestel. Die raad benoemt een informateur, formuleert de opdracht en is het orgaan waaraan de informateur verantwoording aflegt. Bij voorkeur is dat een externe informateur, zodat ook de kwaliteit van het proces verbetert. Er is minder kans op onhandigheden of slimmigheidjes, die er juist toe leiden dat de uiteindelijke coalitie alleen maar verder afstaat van datgene wat je op grond van de verkiezingsuitslag zou verwachten. Als de raad bij meerderheid de informateur heeft aangewezen en zijn opdracht heeft bepaald, kan die informateur vervolgens best achter gesloten deuren aan de gang. Zolang hij zich maar houdt aan de opdracht van de raad en zich ook aan die raad verantwoordt. Wat “de kiezer wil” zullen we nooit weten, maar duidelijkheid hoe het college is gevormd kunnen we wel bieden. Het formatieproces behoort volledig in handen van de raad te liggen. Misschien een mooi democratisch thema voor de minister van bestuurlijke vernieuwing om zich nu eindelijk eens inhoudelijk te profileren?

## Hoogste tijd om raadsverkiezingen te spreiden

14 maart 2006

Sinds kort ben ik ook voorstander van minder Tweede Kamerleden. Eerder vond ik dat maar niks. Er is immers geen enkel onderzoek waaruit blijkt dat kleinere parlementen beter functioneren dan grote, laat staan dat er overeenstemming is wat “beter” betekent. Bovendien krijg je onvermijdelijk het effect dat de resterende parlementariërs zich volledig op het bestuurlijke werk richten, ten koste van hun volksvertegenwoordigende rol. Terwijl we met amper 1 Kamerlid per 100.000 inwoners toch al karig bedeeld zijn: we kunnen nu allemaal precies 1 keer per jaar 1 minuut met onze afgevaardigde praten en dan komen ze aan vergaderen al niet meer toe. Dus voor welk probleem zou die vermindering een oplossing zijn?

Maar sinds de laatste raadsverkiezingen heb ik een passend probleem bij die oplossing gevonden. Wekenlang werden we overlopen door Kamerleden en bewindslieden die zich ineens een warm pleitbezorger toonden van de gemeenten: komt stemmen! Ze maakten zich zo breed dat ze kiezers totaal het zicht ontnamen op lokale vraagstukken. Wat een hypocrisie is dat toch. Normaal gaat er geen week voorbij zonder dat een Kamerlid pek en veren uitstort over gemeenten die hun beleidsruimte anders invullen dan hij wenst. In plaats van de lokale democratie te respecteren, komt er een vloedgolf aan minachting. Het wantrouwen tegen gemeenten zit diep bij parlementariërs. Waar mogelijk worden decentralisatieoperaties volledig dicht gespijkerd – gemeenten zijn in hun optiek niets meer dan uitvoeringsloketten van het rijk. Meest recente voorbeeld is de WMO. Koud hadden de Kamerleden echter alle beleidsruimte uit die wet gesneden, of ze stortten zich op de raadsverkiezingen. Eerst proberen alle politieke ruimte weg te halen en mij er dan voor laten stemmen – verkiezingen worden zo wel een heel wonderlijk feestje der democratie.

Het meest bont maakten de Kamerleden het die rustig een loopje namen met de kieswet en zich op een kieslijst lieten zetten met de mededeling dat als ze gekozen zouden worden, ze “natuurlijk” niet in de gemeenteraad zouden gaan. Deze rasdemocraten staan immers ver boven de wet en weten in één beweging kiezersbedrog met minachting te combineren: chapeau!

Kennelijk hebben Kamerleden inderdaad te weinig werk. Dat geldt dan ook voor ministers en staatssecretarissen, waarvan sommigen een dagtaak van de verkiezingen maakten. De meeste mensen kunnen het zich niet permitteren wekenlang op hun werk iets heel anders te doen dan waarvoor ze zijn aangenomen, maar dat terzijde. Als we het aantal Kamerleden, ministers en staatssecretarissen nu eens net zo veel verminderen als de procentuele verhoging van de vergoedingen straks?

Een veel betere oplossing is natuurlijk om de raadsverkiezingen te spreiden. Dat wil zeggen: een oplossing voor die bemoeienis, niet voor de minachting – die is te diep geworteld. Er is veel koudwatervrees voor die spreiding, met lage opkomst als belangrijkste argument. Alsof opkomst een waarde in zichzelf is. Een hoge opkomst vergroot ook niet de legitimiteit van de gekozenen. Het is juist andersom: een als legitiem en betekenisvol ervaren volksvertegenwoordiging leidt tot een hoge opkomst. Zou het andersom zijn, dan zouden we met geldelijke beloningen voor mensen die gaan stemmen eenvoudig de legitimiteit kunnen vergroten.

De huidige opkomst bij de raadsverkiezingen is bovenal het resultaat van alle gecombineerde aandacht en bovendien bepalen landelijke thema's voor veel mensen de keuze. De daaruit afgeleide legitimatie van de raadsleden is slechts schijn. Als lokale politiek werkelijk wat voorstelt en als er werkelijk vraagstukken aan de orde zijn, dan komen kiezers daar echt wel op af. En zijn er geen politieke vraagstukken dan hoeven we ook geen verkiezingen te houden. Ik heb wat dat betreft alle vertrouwen in de lokale democratie.

Een ander bezwaar tegen spreiding is dat het ertoe zou leiden dat bestuurlijke processen stilvallen omdat dan weer in de ene, dan weer in de andere gemeente verkiezingen zijn. Als dat echt zo zou zijn, moeten we terstond in de hele wereld op alle niveaus alle verkiezingen tegelijkertijd houden.

Geef de lokale democratie de ruimte. Spreid de verkiezingen en creëer ook meteen de mogelijkheid voor tussentijdse ontbinding van de raad, om zodoende politieke impasses te kunnen doorbreken. Zoals dat landelijk soms nodig blijkt, zo is dat lokaal ook. Verlos ons van bemoeizuchtige en zich vervelende Kamerleden en vertrouw op de kracht van gemeentelijke politiek. Komt die spreiding er niet, dan moet het aantal Kamerleden maar omlaag.

## Belediging

25 april 2006

Er is nu dus een Burgerforum Kiesstelsel actief. Mocht u het even gemist hebben: dat is een willekeurige groep van 140 burgers die het kabinet gaan adviseren over het kiesstelsel. Bij de officiële start werden ze ontvangen door de minister en mochten met hem op de foto. Ze keken allemaal erg blij en hadden er veel zin in. Alleen is niet echt duidelijk wáár ze nu precies zin in hebben. Want hoeveel staatscommissies zijn al niet met het kiesstelsel bezig geweest, hoeveel onderzoeken, rapporten en artikelen zijn daar al niet aan gewijd? We weten inmiddels welke problemen inherent samenhangen met stemprocedures en weten dat er geen kiesstelsel mogelijk is zonder knelpunten. Heel veel varianten zijn diepgaand verkend. Uit vergelijkende studies weten we ook hoe het in andere landen is, wat de voor- en nadelen en effecten zijn van bijvoorbeeld districten, het uitbrengen van meerdere stemmen of een meer of minder dominante rol van politieke partijen. Je kunt er bijvoorbeeld van leren dat steeds maar weer de subsidies aan politieke partijen verhogen om ze van een wisse dood te redden vooral monumentenzorg is en niet nodig om een democratie levend te houden.

Je kunt natuurlijk nooit uitsluiten dat al die eerdere denkers en deskundigen mogelijkheden, varianten of effecten van kiesstelsels over het hoofd hebben gezien. Kennis ontstaat immers juist doordat iemand zich niet neerlegt bij wat er eerder is gedaan en een andere invalshoek kiest. Dat gaat echter niet vanzelf, het veronderstelt ten minste inhoudelijke deskundigheid bij die dwarse geest: weten wat er eerder is gedaan, beredeneerd en onderzocht. Nu kun je van een willekeurig samengestelde groep mensen van alles beweren, maar niet dat ze alle 140 op de hoogte zijn van de vakliteratuur over kiesstelsels. Wordt hun belangrijkste taak het opnieuw uitvinden van het wiel?

In deze tijd waarin iedereen overal over mee moeten kunnen praten, er geen verschil meer bestaat tussen hoge en lage cultuur en elke tekst langer dan 200 woorden niet deugt omdat het te lang is voor een website, is het niet politiek correct inhoudelijke deskundigheid te benadrukken. “Iedere burger is per definitie deskundig op dit gebied” klinkt een stuk aardiger. Het blijft echter wel onzin. Als mijn auto stuk is, ga ik naar een garage en niet naar een Burgerforum Autoreparaties. Met een versleten knie meld ik me toch echt niet bij het Burgerforum Knieprotheses.

Dat weet het kabinet natuurlijk ook. Op alle andere terreinen laat het kabinet zich adviseren door raden en commissies die zijn samengesteld uit mensen met inhoudelijke deskundigheden. Het feit dat alleen bij dit thema 140 “willekeurige burgers” zijn geselecteerd, doet vermoeden dat het advies straks niet zo heel erg zwaarwegend zal zijn. Terwijl tegelijkertijd de indruk wordt gewekt dat iedereen mag meepraten.

Die techniek lijkt wel wat op de Brede Maatschappelijke Discussie in het begin van de jaren tachtig. Onder leiding van jonkheer De Brauw mocht iedereen zijn mening geven over kernenergie. Een enorm circus was dat met bijeenkomsten door het hele land. Het advies vanuit de samenleving was dat Nederland moest afzien van meer kerncentrales. Overigens nam de toenmalige regering het advies in ontvangst, besloot kort daarna tot het tegendeel maar toen even later de kerncentrale van Tsjernobyl ontplofte kwam daar niets meer van terecht.

Of denk ik te machiavellistisch en is het helemaal geen doortrapte truc? Het initiatief komt uit de D66-koker, dus het kan ook een voorbeeld zijn van wat die fractievoorzitter zo treffend betitelt als “ongeloofwaardig”. Dat vonden velen al veel langer van die partij, maar het zal voor hen toch geruststellend zijn geweest dat uit haar mond te horen. Zou publieke zelfbeleving trouwens de allernieuwste politiek worden? Dan staan ons met de huidige ontwikkelingen in het CDA en de VVD nog boeiende maanden te wachten.

Of zou dat burgerforum zélf allernieuwste politiek zijn? Weg met alle kennis, het gaat om meningen! Argumenten maken het allemaal veel te complex. Uiteindelijk maakt het echter weinig uit of het nu een truc is, ongeloofwaardige of allernieuwste politiek. In alle gevallen blijft het een belediging voor die 140 mensen. Alleen is het in het eerste geval boze opzet, in het tweede geval een ongelukje en in het derde geval stompzinnigheid.



## Hoge kosten, vage baten, virtuele besparingen

25 april 2006

Het is vreemd gesteld met gemeenten en ICT. De kosten zijn hoog, de baten vaag. Vermeende besparingen zijn virtueel. Gecombineerd met het ontbreken van eenduidige doelen is een serieuze politieke afweging amper mogelijk. Wat hebben mensen eigenlijk aan alle inspanningen om van hun gemeente een e-overheid te maken? Is door de automatisering de lokale democratie beter gaan functioneren? Dat is natuurlijk direct al een onbeantwoordbare vraag, want een beter werkende democratie kan voor iedereen wat anders zijn. Voor u betekent het misschien politici die beslissingen nemen waar u achter staat, voor mij politici die me niet steeds in grote onzekerheid storen met dan weer de ene, dan weer de andere kwestie. Of misschien is een betere democratie wel dat mensen vaker en directer bij besluiten worden betrokken. Want met behulp van internet kan nu gemakkelijk voor een besluit de opvatting van elke burger gevraagd worden. Het aloude Atheense democratische ideaal wordt werkelijkheid – al waren daar groepen als vrouwen en slaven natuurlijk uitgesloten. Echt beter wordt het daar trouwens niet van. Steeds weer collectief beslissen over afzonderlijke onderwerpen maakt integrale afweging niet meer mogelijk en leidt tot inconsistente besluitvorming. Hoe het ook zij: afgezien van elektronische peilingen is er niet zoiets als elektronische politiek, hooguit de mogelijkheid om een e-mail aan een raadslid te sturen, waar je vroeger een brief schreef of belde.

Naast een politieke rol vervullen gemeenten ook dienstverlenende taken. Die dienstverlening is zichtbaar verbeterd. Alleen maken mensen daar slechts marginaal gebruik van. Eens in de vijf jaar een paspoort, eens in de tien jaar een rijbewijs, één of twee keer in je leven een bouwvergunning, een paar verhuismeldingen, wat aangiften van geboorten en overlijden: zie daar de contacten van een gemiddeld mens met zijn gemeente. En voor dat paspoort moet je dan tegenwoordig uit veiligheidsoverwegingen ook nog eens twee keer naar het gemeentehuis, daar is geen e-oplossing voor. Er blijft dan aan contacten niet zoveel over. Zou je het hoofdelijk omslaan dan zijn het excessieve investeringen vergeleken met bijvoorbeeld de uitgaven aan sport. Het wrange is nog dat de zaken van “zware” gebruikers van de gemeente, bijvoorbeeld mensen met een bijstandsuitkering, juist niet elektronisch afgedaan kunnen worden.

Al die oproepen aan gemeenten om nog meer aan ICT te doen, moeten met wantrouwen worden bekeken. Want met ICT kan de hele publieke dienstverlening anders en beter, maar dan gaat het over alle overheidslagen. Dus laat de belastingdienst alle aanslagen opleggen en incasseren, ook wat nu gemeenten nog doen. En laat gemeenten alle publieksvergunningen verstrekken, ook die nu nog door rijk of provincie worden verstrekt. En dat iemand zijn rijbewijs alleen in het gemeentehuis en ook nog alleen van zijn woonplaats kan ophalen is dan ook voorbij. Dat raakt de hele keten van overheidshandelen.

Meer ICT-investeringen in die gemeentelijke schakel veranderen niets aan de dienstverleningsketen. Het kon zelfs wel eens contra-productief werken: met iedere investering wordt het alleen maar moeilijker taken los te laten. Elke overheidslaag bouwt steeds hogere vestingmuren van dure systemen, om achter weg te kruipen.

Een heuse Regiegroep ICT mag nu proberen bressen in die muren te slaan. Daar zitten mensen in van diverse ministeries, waterschappen en de onvermijdelijke VNG en IPO. Het mandaat van de andere partijen ken ik niet, maar dat van de VNG wel: als dat beter uitkomt voelt geen gemeente er zich aan gebonden. Succes van deze groep is even noodzakelijk als twijfelachtig.

In gemeenteland is die hele e-overheid toch eerst en vooral een interne aangelegenheid, waar u en ik niet veel van merken. Dat raadsleden nu hun vergaderstukken digitaal kunnen krijgen is mooi en het is evenzeer praktisch dat ambtenaren elkaar bestanden kunnen mailen. Efficiënter werken kan nooit kwaad, maar dat vraagt slechts bescheiden investeringen. Omdat die investeringen bovendien een betere publieke dienstverlening in de weg dreigen te staan, is het hoog tijd voor een pas op de plaats.

Politiek draait ook lokaal om het verdelen van schaarse middelen. Idealiter wegen politici daartoe de baten van alternatieve bestedingen van geld tegen elkaar af. Dan is de keuze niet meer zo moeilijk. Minder geld voor ICT, meer voor trapveldjes, buurthuizen of lagere parkeertarieven: voorzieningen die mooi staan in al die nieuwe collegeprogramma's.

## Dertig jaar crisis

7 juni 2006

Mark Rutte dus, en hij vertelde ook direct waar volgens hem de verkiezingen volgend jaar over gaan: economische thema's als de hypotheekrenteaftrek en de financiering van de AOW. Na de xenofobe campagnes van de laatste jaren is dat zowaar een verademing. Misschien is het een teken dat het naar binnen gekeerde, verzuurde, miezige, angstige, kleinburgerlijke klimaat gaat veranderen. Hoog tijd, want wie durft in het buitenland nog te zeggen dat hij uit Nederland komt? Nog even en de schrijver Thomas Bernhard wordt binnengehaald als de opvolger van Gerard Reve.

Nieuw is het natuurlijk niet: wanneer is het eigenlijk niet over de economie gegaan? Mijn politieke bewustzijn begint ergens in het midden van de jaren zeventig, dus zeg maar bij het kabinet Den Uijl. De toenmalige minister van financiën Duisenberg lanceerde de 1%-operatie om de overheidsfinanciën een beetje in het gareel te houden. Daarna kregen we het kabinet Van Agt-Wiegel met hun stoer klinkende Bestek '81 waar uiteindelijk niets van terecht kwam. Na afloop waren de overheidstekorten, de werkloosheid en de inflatie zo ongeveer geëxplodeerd. Vervolgens wat rommelkabinetjes, gevolgd door drie kabinetten-Lubbers met veel no-nonsense-retoriek, broekriem- en tante-Truus-verhalen. De "gewone" kabinetten-Kok gingen gestaag verder met ombuigen, op de paar laatste jaren na. En Balkenende met zijn zuur en zoet past precies in die dertigjarige traditie van saneren, ombuigen en moderniseren. De continuïteit in beleid uit zich ook op andere wijze: geen enkele maatregel van een vorig kabinet is ooit teruggedraaid.

Het gaat al dertig jaar dus niet goed met de overheidsfinanciën en de economie. En nog nooit in de geschiedenis is de welvaart zo hard gestegen. Mijn generatie draagt dan ook een wat wonderlijk wereldbeeld met zich mee: het is crisis, maar het gaat geweldig. Al profiteert steevast één op de zeven huishoudens er niet van mee. De economische indicatoren hangen maar losjes samen met de realiteit van alledag.

Is het u trouwens wel eens opgevallen dat in die dertig jaar de VVD vrijwel onafgebroken heeft geregeerd en dat er nu nog steeds gesaneerd moet worden? Echt effectief kun je het beleid van die partij toch niet noemen.

Dat de economische vragen weer centraal staan in de verkiezingen is dus geen nieuws. Interessanter dan die verkiezingen is natuurlijk welke coalitie daarna gevormd wordt. Althans, voor de spelers. Want hoewel er wel nuance-verschillen geweest zijn, maakte het economisch allemaal niet uit welke partijen de regering vormden. Ook nu zullen links en rechts weer erg hun best doen de verschillen zo groot mogelijk te doen lijken, maar in de uitwerking komt het weer dicht bij elkaar.

Ik moet dan wel eens denken aan wijlen mijn grootvader. Hij hield in zijn tuin een stel kippen. Het bijzondere was dat hij ze allemaal bij naam kende: Dora, Grada en die daar was Mina. Dat vonden we als kinderen heel knap, want wij zagen geen verschil. Zelfs de eieren waren hetzelfde. Maar opa wees dan op een veertje bij de snavel of bij de poten waaraan hij ze zei te herkennen. En dat geloofden we. Tot sinterklaas en de kabouterijtjes ook niet bleken te bestaan. Met al die kabinetten is het niet anders. Je kunt wel wijzen op een ideologisch veertje bij de kop of de staart, maar de kabinetten-Dora, -Grada of -Mina zijn wat betreft de eieren niet van elkaar te onderscheiden.

Rutte noemde één onderwerp niet en dat illustreert de politieke uniformiteit omdat je PvdA en CDA daar ook niet over hoort: onderwijs. De dertigjarige kaalslag op met name lager- en middelbaar onderwijs begint nu zichtbaar maatschappelijk schade aan te richten. Steeds grotere aantallen onder- en zelfs niet gekwalificeerde jongeren verlaten de scholen. Vrij nauwkeurig is bekend hoeveel leraren we over vier jaar tekortkomen; concreet zullen leerlingen bepaalde vakken daardoor eenvoudigweg niet meer krijgen. Het verschil tussen de economische indicatoren en de realiteit over de afgelopen dertig jaar dreigt daardoor snel te verdwijnen ten nadele van de laatste. Onderwijs is hét economische thema voor de volgende verkiezingen en dáár wil ik de partijen over horen. Kenniseconomie begint bij goed onderwijs en dat kost, in tegenstelling tot wat ook dit kabinet roept, geld. Al die andere andere thema's geloof ik wel.

## In Holland staat een huis

18 jui 2006

Vorig jaar zijn er 67.000 nieuwe huizen gebouwd. Eén daarvan is van mij. Wat het daarnaast bijzonder maakt is dat dit een geval “eigen bouw” betreft. Daar hoor je nu weinig meer over, maar dat was een paar jaar een bestuurs hype. Het ministerie van VROM wilde zoveel mogelijk mensen aan de zelfbouw en noemde dat heel sexy het “wilde wonen” - koop een kavel en zet er naar eigen smaak een huis op. In een dichtbevolkt land heeft wonen echter natuurlijk niks met wild te maken.

De aantallen wilde woningen blijven al jaren achter bij wat VROM wenst. De oorzaken zijn te weinig kavels, de hoge kosten en de grote complexiteit van bouwen in eigen beheer. Over dat laatste lees je weinig – laat mij u wat vertellen over een paar jaar gedoe.

Eerst loten voor een kavel. Amper zijn we ingeloot, blijken de aangegeven grondprijzen onjuist en een kwart hoger te zijn. Het is echter zo geformuleerd dat er juridisch weinig aan te doen valt – uiteindelijk schikken we de zaak met de gemeente en gaan verder. Dan zoeken naar een architect. Alleen: hoe en op grond waarvan selecteer je zo iemand? Direct begint ook al het grote onderhandelen over de prijs, iets dat we in ieder stadium met elke partij ruim twee jaar hebben gedaan. Vervolgens veel tekenen en eveneens veel contact met de gemeente over wat wel en niet mag. “De gemeente” klinkt simpel, maar elke Staatscourant-lezer weet dat daarachter een veelkoppig beest schuilgaat en dat elke kop wil spreken.

We kennen nu ook de wereld der hypotheek. Tegengestelde adviezen, door provisie gestuurde suggesties en de wonderlijk ervaring dat de meeste banken helemaal niet met particulier opdrachtgeverschap uit de voeten kunnen: de onzekerheid wanneer en hoeveel geld nodig is, is te groot voor hun computerprogrammaatjes. Dat vereenvoudigt overigens wel de selectie aanmerkelijk. Of zou de adviseur ons toch niet volledig hebben voorgelicht en vooral op zijn provisie hebben gelet? Je mensbeeld wordt niet positiever van dit soort trajecten.

Verwachtingen over wanneer we kunnen gaan bouwen verschuiven, meestal naar achteren - soms nogal plotseling naar voren. Vermoedelijk ben ik één van de weinigen die de gemeente heeft gebeld met het verzoek het verlenen van de bouwvergunning te vertragen, omdat met die vergunning ook de koop van de grond een feit zou zijn en de financiering nog niet rond was. Ook dreigde een patstelling rondom de verklaring dat de grond geschikt is om op te wonen. De gemeentelijke afdeling die de bouwvergunning moest verlenen meldde dat onze aanvraag incompleet was omdat die verklaring er niet bij zat. Deze verklaring moeten wij echter krijgen van diezelfde gemeente, alleen van een andere afdeling. Met enige moeite hebben we beide afdelingen met elkaar in contact kunnen brengen.

Over de selectie van de aannemer valt een boek te schrijven. Over het bedrijf dat eerst wil meedingen, dan toch maar niet. Over dat bedrijf dat zijn offerte niet baseert op het bestek, maar op een vrije interpretatie ervan. Over het bedrijf dat eerst te laat is met zijn aanbod en twee dagen later als om het goed te maken de prijs zomaar met 15% verlaagt. Over de weken durende onderhandelingen met het bedrijf waarmee we uiteindelijk in zee gaan.

De notaris hebben we ook op de vrije markt proberen te selecteren, maar die markt werkt niet: van de drie kantoren die ik om een offerte vraag, reageert er slechts één. Kennelijk gaat het hen veel te goed en kunnen de tarieven nog sterk omlaag. Verder hebben we nu ervaring met privatiseringen in de nuts-sector. Om aansluitingen op gas, water, elektra en kabel te krijgen (nou ja, krijgen) hebben we een pakket formulieren in moeten vullen van bijna 3 cm dik. Vroeger was dat één formulier – de lasten van privatisering blijven op individueel niveau nog altijd aanmerkelijk groter dan de baten.

Beleidsmatig zijn de hoge kosten en de complexiteit van het wilde wonen niet te beïnvloeden. Hooguit kan het aantal vrije kavels iets worden vergroot. Er zijn dus amper instrumenten voor het doel dat VROM heeft gesteld; beleid met ingebakken teleurstelling.

Bij ons is het gelukt en het was beslist al dat gedoe waard. Maar om uit te rusten vertrekken we binnenkort naar Frankrijk. Met een klein tentje.

## Stel, een nota

19 september 2006

Elke gemeenteraad heeft zijn eigen vaste vergadergebruiken. Sommige vergaderingen beginnen standaard met gebed. Er zijn raden waar steevast eerst een half uur wordt gesoebat over de ingekomen stukken. Soms krijgen de raadsleden wèl en de mensen op de tribune géén koffie. Voorzitters kunnen ware potentaten zijn, maar andere voorzitters zijn amper voetveeg van de raad. De vaste vergadergebruiken, de vaste grappen, dat ene raadslid dat het steevast nooit begrijpt: het zijn cultuurelementen die houvast geven en alleen een buitenstaander of nieuwkomer opvallen. Zou er ook lokaal Prinsjesdag zijn, dan waren er beslist lokale hoedenparades.

Soms leidt een ritueel tot misverstanden. Moties worden altijd afgesloten met de frase “en gaat over tot de orde van de dag”, omdat een motie een inbreuk vormt op de vergaderorde zoals die op de agenda staat. Dat geldt ook voor een motie bij een voorstel dat geagendeerd staat: de motie staat niet op de agenda, doorbreekt dus de orde en vandaar die plechtige zinsnede om na behandeling de draad weer op te pakken. In de praktijk zie je dat veel raadsleden die slotzin zo mooi vinden, dat ze ook amendementen ermee afsluiten. Dat hoeft niet, want een amendement hoort bij een geagendeerd punt dat ter besluitvorming op de agenda staat en doorbreekt dus niet de vergaderorde. De verlokkingen van dat rituele vergadertechnische equivalent van het “amen” zijn kennelijk toch te sterk.

Naast onschuldige gebruiken zijn er ook schadelijke gewoonten. Eén daarvan is het zogeheten “vaststellen van de nota” door de raad. Dat gaat als volgt. Het college stuurt een nota aan de raad. Die nota kan over van alles gaan: verkeersveiligheid, economische zaken, Wet Maatschappelijke Ondersteuning, etc. Als beslispunt stelt het college de raad voor de nota vast te stellen. Soms nog gevolgd door de omineuze zinsnede “... en de financiële consequenties als begrotingswijziging te verwerken”. Wat dat vaststellen van de nota precies inhoudt, is vrijwel altijd onduidelijk. Want in een nota staat heel veel: van de geschiedenis tot landelijke ontwikkelingen, van uitgangspunten tot uitwerkingen en van kostenramingen tot keuzen. Raadsleden weten na afloop zelden wat ze inhoudelijk besloten hebben, laat staan welke financiële besluiten ze genomen hebben. Zulke impliciete financiële beslissingen vormen een directe aantasting van het budgetrecht van de raad.

Het is verder moeilijk voor raadsleden zaken in die nota te wijzigen. Het voorgestelde besluit is “vaststellen van de nota”, dus wie op pagina 67, tweede alinea in de derde volzin wat wil veranderen, kan met een amendement niet uit de voeten. Want dat is een directe wijziging op de tekst van het besluit. In de praktijk brengen dan raadsleden allerlei wijzigingen in, van uitgangspunten tot spelfouten. Vervolgens wordt dan de gehele nota vastgesteld, met inachtneming van alle wijzigingen waar een meerderheid achter staat. En na de raadsvergadering moet het document dan worden gecorrigeerd, wat vaak wel maar soms ook niet gebeurt.

Juist omdat een nota een vergaarbak is van informatie en overwegingen is het helemaal geen document voor de raad. Niet alleen is duister wat nu is besloten en is inhoudelijk wijzigen moeilijk, ook kan een kritisch raadslid ingewreven krijgen dat hij iets zelf enige maanden daarvoor heeft vastgesteld: in die ene nota op pagina 53, vierde regel van onderen. Dit soort besluiten leidt tot politieke schade.

De raad moet zich uitspreken over de uitgangspunten die aan een nota ten grondslag liggen of beslispunten die eruit voortvloeien. Die moet het college in de vorm van een voorgesteld besluit expliciet aan de raad voorleggen. De nota is slechts achtergrondinformatie. Een hele nota door de raad laten vaststellen is een vorm van zwak bestuur en getuigt van een college dat niet in staat is de keuzen duidelijk aan de raad voor te leggen. Of het college wíl die keuzen niet duidelijk voorleggen en dan is het een politieke truc.

Het “vaststellen van de nota” is een politiek schadelijk gebruik en terecht verdwijnt het uit steeds meer raden. Het is ook eenvoudig af te schaffen: elke keer als het college het weer probeert, stuurt de raad het stuk simpelweg terug. Het kan ook minder grimmig. De volgende keer dat het college de raad weer voorstelt een nota vast te stellen, amendeert de raad het besluit tot: de raad stelt vast dat er een nota is.

## Raad en ontwerp-begroting tussen boekhouders en politiek

31 oktober 2006

Op lokaal niveau staat momenteel de begroting op de agenda. Of beter: de ontwerp-begroting, want zo noemt de wetgever het, omdat het immers louter een voorstel van het college. Dat is echter een goed bewaard geheim. Colleges sturen de raad een mooi opgemaakt, netjes ingebonden document met een kleurige omslag waarop staat “begroting”. Amendementen gaan als 1<sup>e</sup> begrotingswijziging de boeken in. Dat is natuurlijk onzin want er is op dat moment nog helemaal geen begroting. Het is pas een begroting als de raad deze heeft vastgesteld, inclusief alle wijzigingen. Het getuigt van respect voor de raad niet het voorstel, maar de daadwerkelijk vastgestelde begroting deftig gedrukt de wereld in te sturen.

Al die ontwerp-begrotingen zijn inmiddels tenminste visueel volgens de 3-W-vragen opgezet: per programma is aangegeven wat men wil bereiken, wat daarvoor wordt gedaan en wat het mag kosten. De politieke relevantie van die systematiek is nogal beperkt en dat wreekt zich. Inhoudelijk is het meestal buitengewoon pover. Doelen worden wollig en vaag omschreven, ontbreken of zijn louter instrumenteel (“verbreding Kanaalstraat”). De instrumenten zijn vaker niet dan wel te relateren aan die doelen en hoe vervolgens de middelen zich verhouden tot die andere twee is helemaal duister: meestal staan er na dat hele verhaal over de doelen en de instrumenten slechts twee getallen: de totale baten en lasten. Als service aan de raadsleden wordt soms nog het saldo ervan vermeld.

Dat de bedragen getotaliseerd per programma worden vermeld, hebben de raadsleden trouwens aan zichzelf te danken. De inrichting van de begroting regelt de raad in de zogeheten financiële verordening. Bijna overal staat daar in dat de raad per programma de doelen, de instrumenten en de baten en lasten vaststelt. Daardoor kunnen raadsleden amper sturen. Gelukkig kan de raad die verordening op elk moment aanpassen.

Er zijn grote verschillen in het moment waarop de raad de ontwerp-begroting ontvangt: ergens tussen half september en half oktober. Voor zover ik weet is het treurige record een college dat het ding pas op 20 oktober naar de raad stuurde. Half november moet de vastgestelde begroting bij de provincie liggen, dus in die recordgemeente kunnen de raadsleden sowieso geen serieuze afwegingen meer maken. Het college van die gemeente komt er echter mee weg. Dat kan natuurlijk beter: de raad bepaalt in de financiële verordening dat de ontwerp-begroting uiterlijk 30 september aan de raad moet zijn aangeboden. Komt er daarna nog nieuwe informatie dan moet het college de raad maar een aanvullend voorstel doen.

De begrotingsbehandeling zelf is nogal eens een boekhoudersfeestje. Met veel technisch misbaar en redeneringen die alleen een paar ingewijden snappen, worden er wat bedragen heen en weer geschoven. Terwijl het natuurlijk om politiek moet gaan. En daarvoor zitten genoeg handvatten in de begroting, want van beleidsinstrumenten tot programma-indeling is alles te amenderen. Vergrijzing een speerpunt voor de fractie? Probeer daarvoor een nieuw programma in de begroting te krijgen. Verkeersveiligheid belangrijk? Voeg via een amendement een doelstelling toe aan het programma mobiliteit. Luchtkwaliteit prioriteit? Zet je eigen ambitie in de begroting door die indicator aan te scherpen.

Over financiële wijzigingsvoorstellen bestaat overigens een zorgvuldig gekoesterd misverstand. Sommige raadsleden, wethouders of raadsvoorzitters menen dat een motie of amendement altijd een dekking moet hebben. Sterker nog: in sommige raden worden wijzigingsvoorstellen zonder dekking niet eens in stemming gebracht. Dat is natuurlijk regelrecht in strijd met de gemeentewet. Een beetje raadslid laat dat niet gebeuren en waakt over zijn politieke ruimte.

Onlangs hebben de burgemeesters laten weten voorzitter van de raad te willen blijven. Ik vind dat geen goed plan, maar laten we het uit de sfeer van opinies houden. Geachte burgemeesters: maak dat voorzitterschap dan maar waar, te beginnen bij de begrotingsbehandeling. Zorg ervoor dat de ontwerp-begroting vanaf volgend jaar op tijd naar de raad gaat, wijs waar nodig de raadsleden op hun rechten en instrumenten, stimuleer het politieke debat over de begroting in plaats van financieel-technisch geneuzel. Neem het voortouw bij het herzien van de financiële verordening, zodanig dat de raad echt kan sturen. Dat vinden het college en de financiële technici wellicht niet leuk, maar daar trekt u zich als raadsvoorzitter natuurlijk niets van aan. Weg met de boekhouderij, leve de politiek!

## Uitspraken van de baas

12 december 2006

Zo'n regeringsloos tijdperk heeft wel wat. De vraag wie de baas is, de Kamer of het kabinet, is al op de eerste dag van deze nieuwe periode op tafel gekomen door de aangenomen motie over de tijdelijke uitzetstop. De meerheid van de nieuwe Kamer vindt dat het kabinet moet stoppen met het uitzetten van de bekende groep oude gevallen asielzoekers tot er politieke duidelijkheid is over een pardonregeling. Die Kameruitspraak leidde direct tot zenuwachtig gedoe, veel overleg en een licht knorrige premier. Hij heeft immers al een indrukwekkend rijtje gesneuveld kabinetten op zijn naam en dat kan hem nu zomaar ook in demissionaire toestand overkomen. Als ik dit schrijf is het debat over de motie en de kabinetsreactie nog een paar dagen weg, maar als vervolg op het niet uitvoeren van die uitzetstopmotie is een motie van afkeuring een reële optie. "Zulke zaken behoren niet in de Kamer te worden behandeld, maar bij de kabinetsformatie", sprak Balkenende dan ook. Ik vrees dat hij die uitspraak echt meent. Toch opvallend: de verkiezingen zijn amper achter de rug, of de leider van de grootste partij wil de uitspraak van de kiezer direct zoveel mogelijk wegstoppen. De Kamer kan nu wel een heel andere samenstelling hebben, het oude beleid moet natuurlijk wel worden voortgezet, is ongeveer de redenering. Je kunt het een opvatting van democratie noemen. Voorlopig hoop ik toch maar dat Kamer de baas is.

Niet dat het daar inhoudelijk dan allemaal zoveel beter van wordt. Een meerderheid van de oude Kamer had zich uitgesproken voor gratis schoolboeken op middelbare scholen. Tja. Er bestaat natuurlijk niet zoiets als gratis boeken: die worden gewoon uit belastinggeld betaald. Dus met geld van iedereen worden voorzieningen voor weinigen gerealiseerd. Het is niet raar dat het CDA deze vorm van cliëntalisme toejuicht, gezien de leve-het-gezin-ideologie van die partij. Dat echter ook links die kameruitspraak voor gratis boeken enthousiast steunde, illustreert weer eens hoe onhandig die partijen zijn in hun drift de noodruftigen bij te staan. Omdat een enkeling iets niet kan betalen, krijgt iedereen de voorziening zogenaamd gratis. Gevolgen: vooral mensen die toch al niet weten wat ze met hun geld moeten doen profiteren en de mensen die het echt nodig hebben, krijgen te weinig.

Nu deugde de redenering achter dat pleidooi voor gratis boeken toch al niet. De boeken zijn veel te duur en daarom moet het gratis. Alsof daar die boeken maatschappelijk gezien goedkoper door worden. En bovendien zijn mensen verantwoordelijk voor hun eigen keuzen: een kind kost geld en als je dat niet wilt, neem dan geen kinderen. Want zo lust ik er nog wel een paar. Weet u bijvoorbeeld wat kinderkleren of kinderfietsen kosten?

Dat de Kamer de baas is, is dus geen garantie voor wijsheid. Uit het kabinet komen echter ook wonderlijke geluiden. Wat te denken van die recente uitspraken van Remkes over herindeling. Hij wil dat gemeenten minimaal 20.000 inwoners hebben. Buitengewoon ferm en doortastend klinkt dat. Alleen stelt het niks voor, omdat hij in de vier jaar dat hij erover ging volstrekt niets op dat terrein heeft gedaan. Dat er politiek helemaal niet op is gereageerd, laat mooi de betekenisloosheid van dit soort oprispingen van een politiek reeds overleden bewindsman zien.

Een regeringsloos tijdperk betekent een beleidsarme periode. Stiekem zal menig een op lokaal niveau dat een opluchting vinden. Kunnen de gemeenten de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) zorgvuldig invoeren, eigen accenten gaan leggen en proefprojecten organiseren. Want wacht maar tot er straks een nieuw kabinet is: dat gaat ongetwijfeld meteen op het gebied van zorg nieuwe, aanvullende en corrigerende maatregelen nemen, die gemeenten direct raken.

Alleen zitten we nu nog met Kamerleden die zich, de baas of niet, de komende tijd wellicht wat zullen vervelen. Zij zullen elke mogelijke indicatie van een mogelijk verschil tussen gemeenten op het gebied van zorg aangrijpen om in het nieuws te komen. Dat worden vast stoere uitspraken over de onacceptabele verschillen tussen gemeenten. Laat ik proberen misverstanden daarover te voorkomen: in de gedecentraliseerde eenheidsstaat zijn de kamerleden over alles wat met de WMO te maken heeft, tot nader orde juist niet de baas. Dat zijn de gemeenteraden.

Met die beperking wens ik de Kamer een succesvol baas-zijn toe.

## Accountants voorbij de schaamte

30 januari 2007

Een rekenkamercommissie deed onlangs onderzoek naar het rechtmatig gebruik van een regeling. De accountant had over eerdere jaren de jaarrekening op dat punt goedgekeurd. In het onderzoek ontstond evenwel twijfel of dat accountantsoordeel wel juist was. De accountant werd hierover geïnterviewd en kreeg de gelegenheid schriftelijk te reageren op de bevindingen van de rekenkamercommissie. Dat heeft de twijfel bij de rekenkamercommissie niet weggenomen, maar dat is hier niet relevant. Want wat deed de accountant: die stuurde doodleuk een factuur voor extra werkzaamheden en ook geen kleintje – partnertarief, dus dan weet u het wel.

Het is een wonderlijke actie van die accountant. Vanaf dit jaar wordt het werk van door gemeenteraden ingehuurd accountants gecontroleerd door de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Kan die straks 440 facturen verwachten? Al biedt het natuurlijk talloze mogelijkheden, ook voor u en mij. Controle door de verkeerspolitie? Mijn rekening vanwege tijdverlies en het missen van die belangrijke afspraak overtreft ruimschoots de eventuele bekeuring, dus kom maar op. De Keuringsdienst van Waren wil de slager controleren? Betaalt u contant of wilt u pinnen, inspecteur? En het belastingsformulier dat voor 1 april moet zijn ingeleverd, gaat natuurlijk vergezeld van een stevige factuur. Trouwens, die accountant controleert de ambtelijke organisatie: als ik wethouder van financiën was, liet ik keurig bijhouden hoeveel tijd dat de ambtenaren kost en bracht dat vervolgens in rekening bij de accountant.

Achter de brutaliteit en dwaasheid zit echter nog een ander, verontrustend aspect. Van controle op zijn werk is deze accountant duidelijk niet gediend: “Wie mij wil controleren, kan een stevige rekening verwachten”, is de boodschap. Je zou het ook een regelrechte poging tot intimidatie van de rekenkamercommissie en daarachter de raad kunnen noemen. Terwijl de raad toch de opdrachtgever van de accountant is.

Een verwante situatie deed zich een aantal jaar geleden in een ander gemeente voor. De raad deed een raadsonderzoek naar het grondbeleid en de onderzoekscommissie wilde onder meer de voormalige accountant ondervragen. Ook hier waren twijfels gerezen bij goedkeurende verklaringen bij jaarrekeningen in het verleden. Deze accountant koos een andere manier om zich aan de controle te onttrekken: hij weigerde medewerking.

Anderen wel de maat nemen over rechtmatigheid, maar zelf niet openstaan voor controle: het staat deze twee accountants fraai. Ik zou de beroepscode van hen wel eens willen zien. Zouden ze iets te verbergen hebben? Wat moet je daar als raad nu mee? In het eerste geval is het nog betrekkelijk eenvoudig. De voorzitter van de raad, de burgemeester dus, belt de accountant op en meldt dat die factuur niet zal worden betaald omdat toelichting op de werkzaamheden tot het normale werk van de accountant behoort, dat de raad niet gediend is van dit soort intimidatie en dat als die accountant ook maar het begin van een kans op verlenging van het contract over een paar jaar wil hebben, die factuur direct van tafel moet. Dat kan een vrij kort gesprek zijn. In het tweede geval was het lastiger, want de raad kon medewerking niet afdwingen.

Duidelijk is in beide gevallen dat een transparante werkwijze van accountants niet gegarandeerd is. De gemeenteraad als opdrachtgever zal dat af moeten dwingen door in het contract met de accountant vast te leggen dat de accountant altijd medewerking verleent aan controle op zijn werkzaamheden door de raad of aan de raad gelieerde organen als de rekenkamer. Die medewerking geldt tot een aantal jaar na afloop van het contract en is onderdeel van de werkzaamheden van de accountant: er worden dus geen extra facturen voor gestuurd.

Dit is overigens geen pleidooi om de lokale rekenkamer systematisch het werk van de accountant te laten controleren. Laat dat vooral aan de AFM over. Als de rekenkamer echter onderdelen van het accountantswerk nader wil uitpluizen, dan behoort de accountant daar voluit aan mee te werken. Zoals omgekeerd de rekenkamer zijn financiën door de accountant moet willen laten controleren en zijn werkwijze aan de gemeenteraad verantwoordt. Controle zonder transparantie is even betekenisloos als gevaarlijk.

## Duaal lustrum

13 maart 2007

Tijdens de statenverkiezingen bedacht ik me dat we ook de vijfjarige verjaardag vieren van de dualisering op lokaal niveau. Het is in ieder geval niet saai geweest de afgelopen jaren: wethouders geen lid meer van de raad, wethouders van buiten, griffiers verschijnen, rekenkamers duiken op en alom gedoe. Afgezien van een kwalitatief buitengewoon slechte evaluatie door de commissie-Leemhuis is er nog geen systematisch onderzoek gedaan naar de effecten van de hele operatie. We weten dus ook niet of dualisme een succes is en evenmin of het tot systematische problemen leidt.

Wat opvalt, is het aantal secretarissen dat hardop zegt niets te zien in dualisme in het algemeen en een griffier in het bijzonder. Vijf jaar na invoering zijn ze nog steeds tegen. Als ik griffiers mag geloven, handelen sommige secretarissen er ook naar. Voor een deel ligt dat natuurlijk in het verlies aan positie: de koninkrijkjes zijn aangetast. Anderen zien oprecht niets in de idee dat de raad echt de baas is. Ook al staat dat al heel lang in de grondwet en hebben alleen raadsleden een democratisch mandaat. Politici mogen dat hardop roepen en proberen te veranderen, ambtenaren mogen dat hooguit vinden maar moeten verder loyaal de wetten nakomen. Als je dat niet wilt als ambtenaar, moet je wat anders gaan doen. Tot het kabinet natuurlijk met een regeling komt dat gemoedsbezwaarde ambtenaren het hoofdschap van de raad niet hoeven te ondersteunen, mits er maar andere ambtenaren zijn die dat wel doen.

Er speelt echter iets anders mee. Er zijn vele varianten van een duaal stelsel mogelijk. De Staatscommissie kreeg destijds dualisering als opdracht mee, haar advies over de invulling ervan werd door de minister deels gewijzigd in zijn wetsvoorstel en de Kamer bracht uiteindelijk ook nog veranderingen aan. Via een van die veranderingen zijn de griffiers in de wet gekomen, want in het wetsvoorstel was het een optie waar gemeenteraden voor konden kiezen. Vanuit het idee om de lokale democratie te versterken en de positie van de raad te verbeteren was het een wijze verandering. Een raad kan een college alleen sturen en controleren als hij voor zijn ondersteuning niet afhankelijk is van datzelfde college.

Alleen zitten we op lokaal niveau wel met de schaalgrootte. Wil zo'n griffier een beetje succesvol de rol van de raad kunnen bewaken en versterken, dan is daar voldoende massa voor nodig. In kleinere gemeenten is dat niet haalbaar en hebben griffiers vaak slechts een halve aanstelling. Met een beetje pech heeft een dergelijke gemeente dan een secretaris die niet wil en een griffier die niet kan.

We kunnen natuurlijk de griffiers en secretarissen gewoon laten ruziemaken. Uit conflicten komen soms de mooiste dingen voort. In dit geval is echter simpelweg het territorium te klein, dus volgens mij moeten we wat anders doen. De gemeentewet zou het mogelijk moeten maken dat in gemeenten tot pakweg 30.000 inwoners de secretarisfunctie en de griffiersfunctie een optie zijn. Gemeenteraden kunnen dan kiezen hoe ze het willen. Loopt het nu goed, dan kiezen ze ervoor met beide functionarissen te werken. Ze kunnen er ook voor kiezen alleen een secretaris te nemen, die net als vroeger naast het college ook de raad ondersteunt. De derde mogelijkheid is dat de raad besluit alleen een griffier aan te stellen die de college-ondersteuning erbij doet. De secretaris wordt dan de ambtelijke directeur, die in opdracht van de griffier werkt. En uiteraard is het ook mogelijk geen van beide functionarissen aan te stellen, maar dat is een even prikkelende als moeilijk voorstelbare optie.

Kiezen voor een secretarismodel is tegelijk ook kiezen voor een ambtelijk-bestuurlijk primaat: daar ligt het zwaartepunt en de raad staat op afstand. Kiest de raad voor een griffiersmodel dan kiest hij ook voor een politiek primaat: daar worden de keuzen gemaakt en besluiten genomen die het college en de ambtenaren hebben uit te voeren.

Ik ben wel benieuwd hoe de raden zullen kiezen. Maar dan moeten ze wel de mogelijkheid daartoe hebben. Het zou een mooi cadeau voor de volgende verjaardag van dualisme zijn dat kleinere gemeenten keuzevrijheid krijgen in de ondersteuning van hun bestuursorganen.



## Politici en waarzeggers

Column uitgesproken tijdens de startconferentie van provinciale staten van Overijssel, 30-31 maart 2007

Lang, heel lang geleden, ver voor de ontdekking van het dualisme en de uitvinding van het kaderstellen namen uw voorvaderen in de Staten al besluiten. Ze hebben plannen gemaakt, gewijzigd en vastgesteld. Slimme beslissingen, onhandige beslissingen, grote en kleine, er ontstond politieke reuring over of het ging in pais en vree. Niet anders dan nu, met andere woorden. En met al die plannen beoogden ze Overijssel beter te maken, nóg beter. En die plannen hadden de beoogde effecten of niet. En ze hadden neveneffecten die niemand kon voorzien en die wenselijk of onwenselijk waren. Inderdaad: niet anders dan nu.

De mogelijkheden om de toekomst te voorspellen zijn nu eenmaal al eeuwen hetzelfde: dat gaat niet. Met behulp van futurologen, scenario's en ex ante beleidsevaluaties proberen wij wanhopig greep op de toekomst te krijgen. Net zoals vorige generaties met economische of sociale modellen in de weer gingen om te weten wat er zou gaan gebeuren. Wellicht is de enige stap vooruit geweest dat we "sadder and wiser" zijn geworden: het geloof in mogelijkheden om de toekomst te voorzien is sterk afgenomen. Maar de behoefte niet.

Sinds de jaren negentig zien we die voorspellingsbehoefte bij overheidsbeleid terug in de zelf opgelegde verplichting duidelijke doelen te stellen: dat willen we bereiken met onze inspanningen. Huiselijker gezegd: Als we *dit* doen, gebeurt er *dat*. Het ideaal van velen daarbij is dan ook nog dat die doelen SMART zijn: specifiek, meetbaar, realistisch en tijdgebonden. De kengetallen en prestatie-indicatoren vliegen je daarbij om de oren. Het vreemde is dat als je de betrokken bestuurders, politici en ambtenaren vraagt of ze geloven in mogelijkheden om de toekomst te voorspellen, ze allen zeggen dat dat niet kan. Maar je hebt je nog niet omgedraaid, of er ligt weer een voorstel met keurig gespecificeerde *output* en *outcome*. De samenleving zal en moet maakbaar zijn.

Onder de vlag van dualisme heeft die waarzeggerij nog een extra impuls gekregen. De staten hebben volgens dualologen naast hun controlerende functie twee rollen: volksvertegenwoordiging en kaderstellen. Die eerste rol is natuurlijk onzin. De staten *zijn* immers de volksvertegenwoordiging. Want anders weet ik er nog wel een paar. Verlichting heeft een verlichtende rol. De leiding heeft een leidende rol. De aanvallers hebben een aanvallende rol – lijkt me een belangwekkend inzicht voor bondscoach Marco van Basten. Het is betekenisloos volksvertegenwoordiging als rol van de volksvertegenwoordiging te benoemen.

Dat kaderstellen heeft iets mythisch. Wat het precies is, is tot op de dag van vandaag onduidelijk, maar het schijnt iets te zijn dat een enorme hulp vormt voor staten, college en ambtenarij. Een tovermiddel dus. Want u geeft er de kaders mee aan voor het beleid, waarmee het college vervolgens aan de slag gaat. Doelen, beleidsinstrumenten, middelen, participatie, tijdspaden, betrokkenen, wijze van verantwoorden, verslaglegging, controle: je kunt het zo gek niet bedenken of er kan een kader van worden gemaakt. Kaderstelling is dus als het ware de glazen bol van de politiek-bestuurlijke waarzeggerij: wie daarin kijkt, ziet wat de provincie gaat doen en wat er dan gebeurt.

Ik ben een ruimdenkend mens, dus wie in waarzeggerij wil geloven gaat zijn gang maar. Het wordt echter anders als volksvertegenwoordigers daardoor in verwarring raken of op afstand komen te staan. Want regelmatig krijgen statenleden te horen dat een punt waarover zij zich druk maken, een "detail" is en dat ze zich daar niet mee bezig moeten houden. Volksvertegenwoordigers, zo is dan het vertoog, moeten zich louter richten op de hoofdlijnen van beleid: de kaders.

Ik zal u een geheim verklappen. De drie zogenaamde rollen van de staten zult u tevergeefs zoeken in de Grondwet of in de Provinciewet. Ook het begrip kaderstellen komt niet in de wet voor. Evenmin heeft de wetgever gedefinieerd wat hoofdlijnen zijn en wat details, net zomin als is vastgelegd dat u zich alleen met die zogenaamde hoofdlijnen zou mogen bezighouden.

In de grondwet staat wel dat Provinciale Staten aan het hoofd van de provincie staan. U bent met andere woorden de baas. U bepaalt dus waarover u het wilt hebben. U bepaalt of iets voor u een hoofdlijn of een detail is en u bepaalt in hoeverre u mee wilt gaan met de waarzeggers. Laat u niet afleiden door wazige termen en probeer te realiseren waarvoor u gekozen bent. Met andere woorden: neem besluiten, grote en kleine, slimme en onhandige, net zoals uw politieke voorvaderen dat al eeuwen hebben gedaan.

## De raad is de baas, ook over 213a

In licht gewijzigde vorm verschenen in VNG-magazine, dd 6 april 2007

Achterin de gemeentewet staat onopvallend één van de krachtigste onderzoeksinstrumenten van de gemeenteraad: het college moet onderzoek doen naar doeltreffendheid en doelmatigheid en de raad bepaalt hoe dat gebeurt. Helaas hebben vrijwel alle gemeenteraden dit instrument helemaal uit handen gegeven. Daarmee doen die raden zichzelf en de samenleving ernstig tekort en bovendien blijft het instrument daardoor zwaar onderbenut. Dat kan veel beter – de raad is niet voor niets de baas.

In artikel 213a van de Gemeentewet staat dat het college periodiek onderzoek moet doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Bestuur is een brede term en omvat alles wat het college doet of verantwoordelijk voor is: van beleid tot beheer en van voorbereidingen op de besluitvorming tot de uitvoering ervan, inclusief alle organisatorische zaken. Die wettelijke verplichting is dus potentieel een krachtige stimulans voor een efficiënte en effectieve lokale overheid en maakt het voor raadsleden mogelijk daar systematisch op te controleren. Cruciaal daarbij is de bepaling dat de raad hiervoor bij verordening regels stelt.

De raad bepaalt derhalve hoe het college deze onderzoekstaak moet uitvoeren. In de praktijk is dat echter volstrekt omgekeerd geregeld. Vrijwel alle gemeenteraden hebben de modelverordening van de toenmalige Vernieuwingsimpuls overgenomen waarin was bepaald dat de concrete invulling van die onderzoeksverplichting volledig bij het college ligt. Dus mogen de colleges bijvoorbeeld het onderzoeksprogramma vaststellen en hoeven zij dit nota bene slechts ter kennisname aan de raad sturen. Ook bepalen de colleges welke informatie zij naar aanleiding van de onderzoeken aan de raad sturen en wanneer zij dit doen.

Daar doen de raden zichzelf ernstig tekort mee. Want zo onthoudt een gemeenteraad zich de mogelijkheid te bepalen wáár het college onderzoek naar moet doen, wélke informatie de raad daarover krijgt en wáanneer de raad die gegevens krijgt. Omdat de raden die sturingsmogelijkheid niet hebben benut, zijn de 213a-onderzoeken louter een college-aangelegenheid geworden. Inmiddels denken velen zelfs dat 213a-onderzoek een wettelijke bevoegdheid van het college is, die de raad op zijn best achteraf kan controleren. Regelmatig blijkt dat colleges daar niet bijster veel prioriteit aan geven: in veel gemeenten is nog geen enkel 213a-onderzoek uitgevoerd, ook al geldt die verplichting sinds 2003. Daarmee is het een dode letter geworden.

Nu kan de raad op elk moment een verordening wijzigen. Het vraagt weinig werk om die 213a-verordening zo aan te passen dat de raad er wél mee kan controleren. Daarvoor is het overigens niet voldoende de verordening zo te wijzigen dat de raad het onderzoeksprogramma bepaalt en vastlegt hoe en wanneer hij geïnformeerd wordt. Er is ook een kwaliteitsborging nodig: aan slecht uitgevoerd onderzoek heeft de raad nog niets. Een mogelijkheid daartoe vormen de lokale rekenkamers en rekenkamerfuncties (verder: rekenkamers). Die zijn bij uitstek geschikt om een second-opinion uit te voeren op door het college verricht 213a-onderzoek, louter op de vraag of de onderzoeken kwalitatief voldoende zijn. De rekenkamer doet dat onderzoek dus niet over, maar toetst of het goed is uitgevoerd: voldoen de vraagstelling, onderzoeksopzet, wijze van dataverzameling, analyses, conclusies en aanbevelingen aan professionele eisen? Dat is relatief weinig werk voor een rekenkamer met een groot direct effect: het bevordert sterk de kwaliteit van de onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bestuur. De aanwezigheid van een kwaliteitstoetsing of in ieder geval de kans daarop, dwingt het college de onderzoeksverplichting serieus te nemen.

Uiteraard kan de raad de rekenkamer niet dwingen bepaalde onderzoeken te doen, dus ook niet het uitvoeren van de kwaliteitstoets op 213a-onderzoeken. Althans, niet door opdrachten te geven of door het onderzoeksprogramma van de rekenkamer te veranderen. Wel kan de raad de rekenkamer verzoeken zo'n kwaliteitstoets uit te voeren en daar budget voor beschikbaar stellen. Neemt de rekenkamer het verzoek niet aan, dan kan de raad een andere partij (eventueel zelfs een andere rekenkamer) verzoeken die toets uit te voeren. Maar een beetje rekenkamer legt een verzoek van de raad niet naast zich neer, zeker niet als er budget aan gekoppeld is. En als de rekenkamer structureel niet wil, dan heeft de raad natuurlijk altijd nog het budgetrecht: de raad bepaalt de hoogte van het budget van de rekenkamer en kan dus besluiten middelen die nodig zijn voor de kwaliteitstoets op de 213a-onderzoeken in mindering te brengen op het rekenkamerbudget.

Daarmee nemen de raden het heft weer in handen en halen ze terug wat waarschijnlijk onbedoeld is weggeven: een krachtig controle-instrument op het college.

## In de rij

24 april 2007

Onlangs stond ik in een nogal vreemde rij, de rij voor het Londense reuzenrad. De tamelijk lange rij slingert keurig tussen paaltjes en lijnen door. Op een bepaald moment moet die rij echter een brede wandelboulevard oversteken. Daartoe wordt de rij onderbroken. Een mevrouw met een portofoon, een pet en een fluit houdt de voorste mensen tegen. Aan de andere kant van de boulevard staat een dito uitgedoste collega die aangeeft wanneer er een cohort uit de eerste rij over mag steken om aan de andere kant weer aan te sluiten. Onnodig te zeggen dat beide functionarissen er scherp op toezien dat niemand de eerste rij overslaat en steeds de tweede rij inschuift: dát voorkomen is immers de *raison d'être* van hun functie. Het betekent veel roepen, fluiten, uitleggen, tegenhouden, wegsturen.

Schuifelend in die rij vroeg ik me af wat er zou gebeuren als ik de voorste man in de rij een geldbedrag bood om zijn plaats in te mogen nemen, op voorwaarde dat hij dan weer helemaal achteraan sluit. Een simpele transactie tussen twee mensen waar verder niemand slechter van wordt. Het biedt ook allerlei interessante mogelijkheden op andere terreinen: het postkantoor, de supermarkt of bijvoorbeeld een liposuctie-behandeling want ook daarvoor schijnen wachtrijen te zijn. Een geheel nieuwe soort markt gaat ontstaan: onderhandelingen over de prijs, professionele in-de-rij-staanders, aanbiedingen. Wellicht kunt u het eens proberen en uw ervaringen doorgeven. Al voorzie ik wel gedoe met andere mensen die het toch niet eerlijk zullen vinden – “hé joh, achteraan sluiten!”, hoewel ze er zelf geen nadeel van hebben. Dat gedoe is trouwens cultuurgebonden. Want het is ondenkbaar dat je voor de Nederlandse Efteling of het Franse Disney-World een duurder toegangskaartje koopt, om vervolgens bij elke attractie de rij voorbij te mogen lopen en direct vooraan te gaan staan. In het Engelse Lego-land kan dat wel en betekent het dus dat anderen dan zelfs langer moeten wachten.

Voor alledaagse zaken is dit rij-ruil-mechanisme geschikt, afgezien van morele vragen omdat het de rijken bevoordeelt en sturingsvragen omdat geen markt zonder overheid kan bestaan. Voor gezondheidskwesties is het veel ingewikkelder. Er is om meer mensen aan een donornier te helpen een zogeheten wachtlijstruil bedacht voor situaties waarin iemand een donornier nodig heeft en zelf een donor kent, maar die nier niet past. De donornier wordt in dat geval gegeven aan degene die volgens de wachtlijst het eerst aan de beurt is. In ruil daarvoor krijgt de patiënt voor wie de nier oorspronkelijk bedoeld was, een hogere plaats op de wachtlijst. De verwachting is dat met dit systeem meer nieren worden aangeboden en er dus meer mensen kunnen worden geholpen. In een mooi evenwichtig advies heeft evenwel de Gezondheidsraad negatief geoordeeld over een proef met dit systeem. Het is in strijd met de huidige wetgeving waarin is vastgelegd dat het moment waarop iemand wordt behandeld alleen van medische overwegingen en vervolgens de plaats op de wachtlijst mag afhangen. Dat is de rechtvaardigheidsnorm die aan ons medisch stelsel ten grondslag ligt. Ook ethisch is er een knelpunt: een specifieke groep mensen, met bloedgroep O, moet door dit systeem langer wachten. Wel zegt de Gezondheidsraad erbij dat die ethische afweging tussen bevoordeelden en benadeelden uiteindelijk op politiek niveau gemaakt moet worden: de keuze is aan de wetgever.

Natuurlijk is het ruilen van een plaats in een rij voor een reuzenrad onvergelijkbaar met de wachtlijst voor een donornier. Wel kan het eerste ruilmechanisme helpen om de vragen bij het tweede systeem scherper te krijgen. We gaan nu toch weer maatschappelijk over medisch-ethische kwesties discussieren en het advies van de Gezondheidsraad over wachtlijstruil sluit daar mooi bij aan. De politieke uitdaging van dat advies zit in twee punten. Het wordt tijd voor een discussie over het rechtvaardigheidsidee dat alleen medische overwegingen en vervolgens de plaats op de wachtlijst het behandelmoment bepalen. Onder welke voorwaarden kan dat anders? De andere uitdaging is het combineren van wachtlijstruil met een systeem waarin de nadelen voor die specifieke groep zoveel mogelijk worden weggenomen. Laten we de discussie heropenen over het uitgangspunt dat iedereen donor is, tenzij je hebt aangegeven dat niet te willen en ook zelf niet in aanmerking te willen komen voor een donororgaan.

## Zelf kiezen waar ik mijn rijbewijs haal

5 juni 2007

Onlangs kreeg ik een brief waarin de voor kabelbedrijven zo kenmerkende klantvriendelijke houding weer eens nadrukkelijk bevestigd werd. Het kabelbedrijf meldt te gaan samenwerken met andere bedrijven en dat er voor mij niets verandert, behalve de abonnementsprijs: die gaat omhoog. Om het leed te verzachten schrijven ze dat ik mijn abonnement kan opzeggen. Alsof dat een gunst is! Uiteraard zeg ik het abonnement niet op want dan moet ik naar een ander kabelbedrijf met precies dezelfde streken, om daarbij waarschijnlijk nog maanden lang achtervolgd te worden met rekeningen en aanmaningen door het oude. Elk kabelbedrijf heeft dezelfde minachtende houding ten opzichte van klanten en als oligopolisten komen ze daar mee weg.

Toch kunnen ook monopolisten goede dienstverleners zijn, zo laten gemeenten zien. Wat er ook over gemeenten wordt geklaagd, de dienstverlening krijgt altijd veel waardering – onlangs nog weer een 7,6 als rapportcijfer in een NIPO-onderzoek. De relativering daarbij is natuurlijk dat de meeste mensen maar zelden iets van een gemeente nodig hebben. In een modaal mensenleven is dat eens in vijf jaar een paspoort, eens in de tien jaar een rijbewijs, een paar verhuizingen, aangiften van geboorten en overlijden en een enkele bouw- of kapvergunning. Het blijft de vraag of dat nu die enorme investeringen in ICT-dienstverlening door gemeenten rechtvaardigt.

De mogelijkheden met ICT-dienstverlening benutten gemeenten nogal eenzijdig. Het gemeentehuis zal en moet de navel van de wereld blijven. Alsof er geen wereldwijd toegankelijk geautomatiseerde bevolkingsadministratie bestaat, moet ik voor een nieuw rijbewijs of paspoort per sé naar de gemeente waar ik woon. Jarenlang werkte ik in het gemeentehuis van H. waar ik langs de loketten van burgerzaken naar binnen liep. Voor een nieuw rijbewijs moest ik echter een paar uur vrij nemen om dat aan te vragen in mijn woongemeente. Wat doet het er nu toe bij welke gemeente ik dat ding haal? Een kennis van me woont in de gemeente B., werkt in het gemeentehuis van A. en moest onlangs speciaal naar het gemeentehuis van W. om daar aangifte te doen van de geboorte van zijn zoon, omdat zijn vriendin aldaar in het ziekenhuis was bevallen. Inderdaad, ongeveer zoals volgens het bijbelverhaal Jozef naar Bethlehem moest reizen, alleen vertrok die vóór de bevalling. Plots verdwijnen alle computers en verschijnen weer allerlei kaartenbakjes, ganzenveren en potjes inkt.

Een voorzichtig eerste stapje is gezet door een tiental gemeenten waar mensen straks hun paspoort ook kunnen afhalen bij het postkantoor. Dat scheelt in elk geval een tweede gang naar het gemeentehuis. Dat plaatselijke gemeentehuis blijft echter de centrale schakel en juist dat kan makkelijk anders. Geef mensen gewoon de mogelijkheid om in elk gemeentehuis naar keuze zaken als reisdocumenten, rijbewijzen en aangiften te regelen. Het kan natuurlijk bij elke overheidsinstelling met een publieksbalie, maar die zijn er naast gemeentehuizen amper. Laat mensen zelf kiezen waar ze heen willen voor die zaken. Ongeacht de leverancier zijn het immers identieke producten waarop geen enkele lokale regelgeving van toepassing is. Alleen de prijzen (de leges dus) verschillen; krijgen we op dat punt ook nog een beetje concurrentie. En als een gemeente extra mogelijkheden creëert door postkantoren erbij te betrekken, is dat mooi meegenomen.

Dat geldt natuurlijk niet voor producten waarop wel lokaal beleid van toepassing is, zoals bouwvergunningen. Daar moet het monopolie van de gemeente waarbinnen de aanvraag geldt overeind blijven. Want in die gevallen moet onder politieke verantwoordelijkheid van het college beoordeeld worden of de aanvraag past binnen het beleid. En dat iemand voor een dakkapel in de buurgemeente wél en in de eigen gemeente geen vergunning krijg, los je niet op door dan maar bij de burens de vergunning aan te vragen.

Het opheffen van het gemeentelijk monopolie op de levering van beleidsloze producten kan ingrijpende gevolgen voor gemeenten hebben. Want het vormt de bulk van de lokale dienstverlening. Qua monopolie resteren een paar vergunningen en het verstrekken van uitkeringen. Gemeentehuizen die makkelijk bereikbaar zijn of in plaatsen staan waar veel mensen werken, zullen straks veel meer reisdocumenten gaan leveren. In slaapgemeenten zal dat juist veel minder zijn.

Misschien kunnen gemeenten waar straks capaciteit vrijvalt zich op de markt van de kabelbedrijven gaan begeven?

## Apart wonen

18 september 2007

Pleidooien voor zogeheten seniorensteden blijven maar klinken. Het gaat om nieuwe steden of wijken speciaal opgezet voor senioren, met daarop afgestemde woningen en voorzieningen. De redenering daarbij is simpel. Nederland telt nu circa 2,5 miljoen senioren en over 20 jaar zijn dat er twee keer zoveel. Die mensen willen het liefst allemaal bij elkaar wonen, althans dat is de veronderstelling: soort zoekt nu eenmaal soort. Dat kun je realiseren door seniorensteden te bouwen, waarbij je dan ook alle voorzieningen mooi geconcentreerd en daarmee efficiënt kunt aanbieden. Als ultiem argument wordt dan verwezen naar de Verenigde Staten, waar het een doorslaand succes is. Onlangs betoogden twee PvdA-wethouders in deze krant dat een experiment de moeite waard zou zijn.

Er loopt nu een haalbaarheidsstudie naar een seniorenstad in de gemeente Noordoostpolder. Toevallig ken ik die gemeente goed en kom er graag. Het vlakke polderlandschap, de leegte en de kaarsrechte wegen: allemaal erg mooi. Maar je gaat er niet heen vanwege het levendige en gevarieerde culturele klimaat of het intensieve en fijnmazige openbaar vervoer. En op een grauwe, natte januaridag is ook al dat buitengebeuren niet zo aantrekkelijk. Je vraagt je af wat voor soort bejaarden daar nu speciaal naar toe zouden trekken en wat zij de hele tijd moeten doen. Dat wordt zeven avonden in de week bingo op het seniorenstadsplein.

Puur praktisch gezien valt er veel op af te dingen. De Nederlandse bevolking groeit amper meer en de helft van de gemeenten kende vorig jaar al een dalend inwonertal. Een nieuwe stad of wijk betekent elders leegstand en ontvolking. Al jaren klaagt een lange rij lokale bestuurders dat hun dorpen snel vergrijzen waardoor de leefbaarheid achteruit holt. Zij bepleiten consequent bouwen voor jongeren. Wie een experiment met een seniorenstad wil, heeft de voorbeelden al voor het oprapen. Ga maar eens praten in zo'n vergrijsd dorp en peil het enthousiasme.

Los daarvan deugen dit soort plannen maatschappelijk helemaal niet. Want het is natuurlijk je reinste segregatie. Alle senioren bij elkaar, althans degenen die welvarend genoeg zijn. Een seniorenstad is immers alleen aantrekkelijk om te wonen, wanneer er heel veel voorzieningen zijn en dat kunnen maar weinigen betalen. Bedoeld dus voor de rijke oudere medemens die graag bij soortgenoten woont. Dat is ook het kenmerk van dat soort steden in de VS. Wat dat betreft is de term "seniorenstad" meer dan een aardige marketingterm. "Bejaardenbuurten", "rimpeldorpen" of "grijze getto's" zijn commercieel kansloos en die termen drukken ook niet uit dat het voor de welgestelden bedoeld is.

Het is een weezinwekkende gedachte om een samenleving zo te organiseren. Wat met senioren kan, kan immers ook met andere groepen in de samenleving. Met een beetje leuke marketing zijn er goede kansen voor een Cripplecity (voor gehandicapten), Reli-regio's (gebieden voor gelovigen), Walmwijken (voor rokers) en een Domstad (voor laagopgeleiden). En u kunt vast zelf pakkende aanduidingen bedenken voor buurten met louter ex-moslims, ex-VVD'ers of mensen met honden. Muurtje er omheen, poortje ervoor, bewakertje erbij – alles en iedereen bij zijn eigen soort opgeborgen. De geografische spreiding over Nederland is dan een kwestie van techniek, daar komen we wel uit. En een domstad hebben we al, die moet alleen nog even etnisch worden gezuiverd.

In plaats dat bestuurders dit soort neo-apartheid van projectontwikkelaars direct afwijzen, omarmen gemeenten het: wij willen ook een plan voor een rimpelwijk! Bizar. Overheidsingrijpen is altijd erop gericht geweest segregatie tegen te gaan. Want laat de markt zijn gang gaan en snel ontstaan rijke, witte wijken tegenover arme zwarte wijken. Grote steden doen momenteel hun uiterste best te bevorderen dat buurten een gevarieerde samenstelling krijgen. En dan willen de rimpeldorpendromers de gefortuneerde witte senioren er juist weghalen – daar zit geen maatschappelijke visie achter, maar enkel de idee dat er veel geld mee te verdienen valt.

Dat PvdA-ers wat in de war zijn, is geen schande. Daar hebben meer partijen last van. Maar die wethouders zouden toch moeten weten dat bevorderen van segregatie niet in hun verkiezingsprogramma's staat. Voor de troonrede is het helaas te laat, anders had ik nog wel een zinsnede geweten: "De regering zal krachtige maatregelen nemen om het bouwen van gesegregeerde wijken tegen te houden".

## Een dun laagje chroom

Eind oktober 2007 verschenen in de Nieuwsbrief najaar 2007, van het Instituut voor Publiek en Politiek

Als hoogtepunt van de Week van de Democratie laat 91% van de Utrechters weten het burgemeestersreferendum niks te vinden. Bij mij thuis was het nog een wedstrijdje wie de oproepkaart het snelst verscheurd had. Wat een kiezers-schofferende onzin. Inhoudelijk valt er helemaal niets te kiezen omdat een burgemeester geen eigen beleidsruimte heeft. De gemeenteraad is de baas, bepaalt het beleid en ook over de wettelijke burgemeesterstaken orde en veiligheid moet aan de raad verantwoording worden afgelegd. Natuurlijk, achter de schermen kan een burgemeester invloed hebben, proberen mee te sturen of zaken te versnellen. Maar dat speelt zich af op procesniveau, inhoudelijk is het leeg. Bij gebrek aan inhoud is het referendum louter een schoonheidswedstrijd. Alleen staan de kandidaten niet in badpak op een podium, maar paraderen door de wijken met een warme handdruk hier, een luisterend oor daar en maar daadkracht uitstralend.

Ons stelsel laat geen ruimte voor een volksvertegenwoordiging en een leider met elk een eigen politiek mandaat. Daar zijn in andere landen wel voorbeelden van en dat kan prima functioneren. Wij moeten daarvoor eerst de grondwet en een groot aantal andere wetten wijzigen. Tot die tijd gaan burgemeesters niet over de inhoud en is een directe verkiezing betekenisloos. Het wekt de suggestie dat mensen wat te kiezen hebben, maar is slechts “een dun laagje chroom” om met een van de oorspronkelijke Utrechtse burgemeesterskandidaten te spreken. Een lachspiegel, waar de echte macht zich achter verstopt.

Ik moest wel grinniken toen bleek dat het in Utrecht tussen twee PvdA-kandidaten ging. Juist omdat het niet om politieke inhoud gaat, is die partijkleur irrelevant, maar plots leek dat buitengewoon belangrijk. Alsof een VVD-er een heel ander soort burgemeester zou zijn dan een PvdA-er, die gedreven door ideologie heel andere dingen zou doen. Beter kan het nepkarakter niet geïllustreerd worden. De PvdA krijgt vervolgens de schuld van het mislukken van dit referendum. Die partij heeft inderdaad een dubieuze geschiedenis op het burgemeestersdossier, maar dit verwijt is juist niet terecht. Het waren de andere partijen die geen sterke kandidaten aandroegen. De oorspronkelijke voorstanders van dat referendum hebben kennelijk een rookgordijn nodig om zich achter te verschuilen.

Alom wordt het burgemeestersreferendum inmiddels aangeduid als een fopspeen. Pechtold poogde het D66-kindje nog te redden. Hij meldde opgewekt dat het inderdaad een schoonheidswedstrijd en een fopspeen is, maar dat het beter is dan niets. Als die partij écht vindt dat nepverkiezingen een zegen zijn, is dat een minachting van de kiezer. Schijnverkiezingen zijn een grove belediging voor kiezers en maken een in eeuwen moeizaam bevochten democratisch recht belachelijk. De Utrechters hadden dat feilloos door. De lage opkomst toont paradoxaal genoeg de kracht van onze democratie. Mensen gaan alleen stemmen als er wat te kiezen valt en weigeren met hun stem flauwekul te legitimeren.

Minister Ter Horst heeft een evaluatie van het referendum aangekondigd en sprak reeds over afschaffing – kennelijk weet ze de uitkomsten al. Even opportunistisch als terecht. Wat ze vervolgens dan wel moet doen, is de laatste belemmeringen opruimen voor een echt door de raad gekozen burgemeester. Materieel is dat nu al het geval, maar de wet biedt de minister nog ruimte om een door de raad voorgedragen kandidaat opzij te schuiven. Minister, toon respect voor de kiezer door het referendum af te schaffen en versterk de lokale democratie door de raad de burgemeester te laten kiezen.

## Provinciale stilte rond herindeling

30 oktober 2007

Provincies spelen geen werkelijke rol bij gemeentelijke herindelingen. Zelfs bij kleine gemeenten die evident hun taken niet meer aan kunnen, doen provincies meestal weinig. Het blijft bij een brief of een enkel bezoek. Het ontbreekt daar op provinciaal niveau aan duidelijke politieke keuzen over de bestuurlijke inrichting, daaruit voortvloeiende herindelingen en systematisch beleid daarop. Wat zijn de uitgangspunten voor de bestuurlijke indeling en wat betekent dat concreet voor een gebied? In plaats daarvan laten deze provincies het maar gebeuren, “vrijwillig en van onderop” zoals deze gemakzuchtige en angsthazige benadering heet. We gaan niks opleggen, ook al kan een gemeente basale taken niet meer uitvoeren en nemen de fouten zo snel toe, dat er plaatselijk helemaal niks meer gebeurt.

De afgelopen jaren heb ik veel bestuurders van kleinere gemeenten gesproken. Soms gaat het goed, maar vaker is het tamelijk onthutsend. Een burgemeester vertelde dat haar college regelmatig twijfelt aan de juistheid van ambtelijke adviezen, maar omdat er niks anders is en je nu eenmaal niet steeds ook nog eens elders te rade kunt gaan, worden ze toch overgenomen. En het college hoopt dan maar, dat de raadsleden niet te lang doorvragen of te kritisch zijn. Om dan later alsnog door een rechter, een inspectie of een hogere overheid te worden teruggefloten.

In een andere kleine gemeente gaat al een paar jaar heel veel tijd op aan pogingen vacatures te vervullen. Cruciale functies op financiën of ruimtelijke ordening krijgt die gemeente niet meer ingevuld. Externe inhuur is alleen voor de korte termijn een oplossing. Bovendien vertrekken steeds weer goede medewerkers naar grotere gemeenten waar ze interessanter en beter betaald werk krijgen. Een burgemeester van nog weer een andere gemeente vertelde dat hij voor de begroting onlangs zelf op een zondag de grondexploitaties had opgesteld. Er was niemand meer in de organisatie die nog wist hoe dat moest en hij kon het wel. Die kleine gemeenten kunnen de concurrentie op de arbeidsmarkt niet meer aan. Daar ondervinden inwoners nadelen van, hun belangen worden geschaad.

De provincie ziet dat wel, maar wacht tot die gemeenten zelf stappen gaan zetten. Dat duurt te vaak te lang. Bovendien heerst dan vervolgens de waanidee dat gemeenten zelf kunnen bepalen met wie ze samen willen gaan. Dat miskent dat er belangen in het geding zijn van een groter gebied. Bekend zijn de defensieve herindelingen van kleinere gemeenten die niet met een grote buur samen willen en daarom fuseren met andere kleine gemeenten om zo een blok tegen de grote buurman te vormen. De oplossing van regionale problemen met woningbouw of infrastructuur komt daar bepaald niet dichterbij mee. De belangen van woningzoekers krijgen in dat herindelingsproces “van onderop” geen plaats, want die wonen er immers nog niet.

Waar blijven die provincies toch? Hebben ze een keer een taak, geven ze niet thuis. Hoog tijd dat zij keuzen maken en het initiatief voor de bestuurlijke indeling naar zich toe trekken. Gezag, argumenten en beloningen zijn daarbij veel belangrijker dan formele macht op basis van wetten en regels. Een provincie kan zich vroegtijdig in het proces mengen, partijen aan tafel zetten die zij aan tafel wil hebben en gunstige voorwaarden scheppen voor de beleidsmatig gewenste uitkomst. Voor dat laatste zijn de acute personeelsproblemen van gemeenten een mooie ingang. Zodra een gemeente besluit de provinciale lijn te volgen, detacheert de provincie direct mensen om vacatures te vullen en te ondersteunen. Bovendien kan de provincie de uitvoering van het eigen beleid voor de bestuurlijke inrichting prima in eigen hand houden. Vorm binnen de provinciale organisatie een team van herindelingsambtenaren en stel die aan herindelende gemeenten beschikbaar. Door de continuïteit vergroot dat de kwaliteit van herindelingsprocessen en het is goedkoper dan het inhuren van externe deskundigheid door afzonderlijke gemeenten.

Natuurlijk is herindeling niet de enige oplossing. Er zijn samenwerkingsvarianten, hoewel daar ook veel op af te dingen valt. Ook daarvoor is echter een actieve rol van provincies nodig. Nu overkomt het ze allemaal. Denk vooral niet dat herindeling uit de mode is. Sterker nog, de daling van het aantal gemeenten gaat steeds sneller: in 1950 waren er 1015 gemeenten, in 1975 842, in 2000 537 en begin dit jaar 443. Tot nu toe laten provincies het zonder veel sturing gebeuren. Hoe meer het rijk decentraliseert, des te knellender dat wordt.



## IJdelheid, of wie bedenkt toch die flauwekul

11 december 2007

Het toneelstuk Gijsbrecht van Amstel gaat aan het begin van vergaderingen van een Amsterdamse deelraad opgevoerd worden door Ab Gietelink. Een jaar of 5 geleden heb ik de voorstelling van Vondels beroemde stuk door Gietelink en zijn mensen van theater Nomade gezien. Een geweldige voorstelling, een wondermooie combinatie van oude teksten met hedendaagse toneeltechnieken. Met een welgekozen selectie van passages waarvan je al bijna de oorsprong vergeten was: “daar niet gewonnen wordt, is ’t ijdel dat men strijdt”, “een krijgsman wint genoeg, al wint hij niet dan tijd” en natuurlijk het slot: “Vaarwel mijn Amstelerland, verwacht een andere heer”. Bovendien speelde theater Nomade het stuk op locatie, dat wil zeggen op plaatsen die het een extra dimensie gaven, zoals kasteel De Haar, slot Loevestein en het Muiderslot. Ontegenzeggelijk een hoogtepunt in het theaterseizoen dat jaar.

Maar ja, nu dus aan het begin van een raadsvergadering, in de hoop dat er dan meer mensen naar die vergadering komen. Welke malloten bedenken toch dit soort rare ideeën? We gaan mensen met iets heel anders lokken en dan blijven ze daarna wel voor de vergadering. Misschien gaan de deuren wel op slot, om te voorkomen dat die bezoekers toch weer weggaan. Een paar jaar geleden had bij een verkiezing voor provinciale staten een partij de treurige moed voor te stellen de paar mensen die nog wel gingen stemmen financieel te belonen. Die partij dacht zodoende legitimiteit te kunnen kopen. Die Amsterdammers doen iets soortgelijks: onze vergaderingen interesseren u weliswaar niks, maar als u komt krijgt u een toneelvoorstelling gratis. Het stadsdeel wil er overigens ook niet voor betalen – de ongesubsidieerde toneelspelers moeten het voor niets doen, waar de deelraadsleden wel gewoon hun maandelijkse vergoeding opstrijken. De kleinheid en benepenheid druipen ervan af. Daarvoor zou Gijsbrecht Amstelerland nooit verdedigd hebben.

Het zal vast niet bij de Gijsbrecht blijven. Ik zie volop mogelijkheden voor een doelgroepenbenadering: optredens van Frans Bauer, paaldanseressen, Ali B of een strijkje. Dat wordt uiteraard een vast agendapunt bij de maandelijkse presidiumvergadering – welke bevolkingsgroep is aan de beurt en wie nodigen we daar voor uit? En de griffier maar turven hoe de gekochte publieke belangstelling zich ontwikkelt. Het gaat dan vanzelf verder natuurlijk. Want waarom alleen cultuur? Organiseer een demonstratie autoband verwisselen, begonia’s stekken en macrameeën – het zal uitpuilen in dat stadsdeelraadkantoor. Bovendien, waarom alleen aan het begin van de vergadering? Laten we thema-avonden organiseren, bijvoorbeeld over het ontstaan van het heelal, waarbij als intermezzo steeds de deelraad even vergadert. Of wat dacht u van een vergadering van de deelraad in de middencirkel van de Arena, voorafgaand aan, in de rust en na afloop van een wedstrijd van Ajax? Eindelijk volle tribunes.

Wanneer leren raadsleden nu eens dat politieke vergaderingen vrijwel altijd voor bijna iedereen volstrekt oninteressant zijn. Alleen als het mij direct aangaat, ga ik misschien kijken. En zelfs dan waarschijnlijk niet: ik heb toch niet voor niets mijn stem uitgebracht en daarmee een andere geautoriseerd namens mij besluiten te nemen. Doe dat dan ook en eis niet dat ik ook nog eens kom kijken. Als mijn auto stuk is, breng ik ‘m naar de garage waar geen monteur verwacht dat ik op de tribune ga zitten kijken hoe hij ‘m repareert. Het riool bij ons in de straat was onlangs lek: veel bedrijvigheid, maar geen stoeltjes voor de omwonenden om het spektakel te aanschouwen.

Het is natuurlijk pure ijdelheid van die deelraadsleden. Wat zijn ze belangrijk! Hoe gewichtig is hun werk! Hoe ingrijpend hun beslissingen! Na deze avond zal het stadsdeel nooit meer hetzelfde zijn! Laat ik die leuke ballon dan nog maar eens doorsteken. Voor raadswerk geldt wat voor nagenoeg al het werk geldt: het is het aankijken niet waard. De 7 miljoen werknemers in ons land verwachten geen van allen dat er publiek op hun bezigheden afkomt. En dus staan er op een zaterdagochtend langs de lijn van het D-9 elftal van mijn zoon meer mensen te kijken dan bij de gemiddelde raadsvergadering.

Raadsleden, overwin uw ijdelheid, ga aan het werk en val mij niet lastig met dit soort flauwekul. Erbarm u wat dat betreft over mij. Dan kom ik heel misschien kijken als mijn veste benauwd dreigt te raken.

## Succesvolle referenda

29 januari 2008

Het waren drukke weken voor het burgemeestersreferendum. Het Eindhovense festijn nodigde uit tot rijen artikelen en beschouwingen. Het opvallendst was een filippica van VVD-senator Rosenthal tegen de PvdA in de Volkskrant. Volgens de senator saboteert de PvdA systematisch het burgemeestersreferendum. Deze partij was immers nooit voorstander geweest van een direct gekozen burgemeester en door steeds twee hele sterke kandidaten voor een post naar voren te schuiven, holde de PvdA het referendum uit. Daarmee zou dan de door de raad gekozen burgemeester steeds dichterbij komen, wat uiteindelijk de voorkeur van de PvdA heeft. Geen echt overtuigende redenering. Want al is het optreden van de PvdA op dit dossier treurigstemmend, CDA en VVD zijn ook nimmer enthousiast geweest over de gekozen burgemeester. Een enkel partijlid ziet er wat in, maar politiek is dat nooit consequent nagestreefd. En bovendien: zelfs als dat PvdA-complot daadwerkelijk zou bestaan, strekt de invloed van die partij niet zo ver dat VVD en CDA alleen maar zwakke kandidaten naar voren schuiven. Sterker nog, je kunt de redenering moeiteloos omdraaien. Door stelselmatig zwakke kandidaten in te zetten voor die referenda, hebben VVD en CDA het instrument volledig ondergraven.

Wat verder opvalt aan de artikelen is dat de argumentatie voor de direct gekozen burgemeester al die jaren is blijven steken in de vorm. Een direct gekozen burgemeester is goed, omdat de politieke legitimiteit van een direct gekozen functionaris groter is dan van een indirect (want door de raad) gekozen functionaris. Wat echter in nevelen gehuld blijft, is wat die direct gekozen burgemeester gaat doen, met andere woorden: waaróp gaan we hem kiezen? Nu ligt in de grondwet vast dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat. Voorstanders van de direct gekozen burgemeester hebben er nooit bij verteld welke bevoegdheden bij de raad worden weggehaald en bij de burgemeester terechtkomen. Om misverstanden te voorkomen: ook nu beslist de raad over de financiële kanten van de wettelijke taken die een burgemeester heeft op het gebied van openbare orde en veiligheid.

De raad is nu eenmaal de baas. Of dat maatschappelijk echt tot de beste uitkomsten leidt, daar heb ik ook wel eens twijfels bij. En inderdaad zijn er landen met een volksvertegenwoordiging en een leider met elk eigen bevoegdheden en een eigen politiek mandaat, waar dat prima functioneert. Zonder wijziging van de grondwet en een groot aantal andere wetten kan dat bij ons echter niet. Tot die tijd gaan burgemeesters niet over de inhoud en is het bepleiten van een direct gekozen burgemeester betekenisloos.

Het is natuurlijk een politiek mijnenveld, hardop zeggen welke taken bij de raad of bij het college worden weggehaald. Dan is het plots een stuk minder simpel en moeten we nadenken wie op basis van welk mandaat op welke punten de baas is. Voorstanders van de gekozen burgemeester hebben dit punt jarenlang zorgvuldig verzwegen. Maar je kunt nu eenmaal niet alle mensen altijd voor de gek houden. Dat is in Utrecht en Eindhoven scherp duidelijk geworden. Veelvuldig is geprobeerd die verkiezingen een inhoudelijk karakter te geven. Wat vinden de kandidaten van de plannen voor de Belle van Zuijlentoren of van financiële steun van de gemeente aan PSV? Irrelevant, want ze gaan er niet over.

De kiezers hebben zich niet laten misleiden en zijn weggebleven. De lage opkomst toont paradoxaal genoeg de kracht van onze democratie. Mensen gaan alleen stemmen als er wat te kiezen valt. Het Utrechtse en het Eindhovense referendum zijn dan ook helemaal niet mislukt. Ze waren buitengewoon succesvol en illustreren dat het democratisch besef bij mensen diep is geworteld.

De direct gekozen burgemeester is voorlopig weer uit beeld en terecht dat nagenoeg alle partijen af willen van het referendum. Alleen uitgerekend de PvdA lijkt er nog mee door te willen gaan. Zouden ze het allemaal niet meer begrijpen of het ongelijk van Rosenthal willen aantonen? Of zou het zijn omdat de enige twee zware burgemeestersposten die deze partij de laatste tijd heeft weten te veroveren, via een referendum zijn gegaan?

Wanneer in de toekomst voorstanders van de direct gekozen burgemeester zich weer gaan roeren, verwacht ik van hen ook voorstellen over de herverdeling van de bevoegdheden. Dan gaat de discussie tenminste eindelijk over de inhoud.

## WMO: Wonderlijke Machinaties met Ondersteuning

11 maart 2008

Het is wonderlijk wat er nu met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) gebeurt. Sinds de gemeenten de indicatiestelling hebben overgenomen blijkt in 80 procent van de gevallen ondersteuning op het laagste niveau (huishoudelijke hulp-1 geheten) voldoende. Voorheen, toen deze zorg nog vanuit de AWBZ werd bekostigd, werd juist in 80 procent van de gevallen ondersteuning op een hoger niveau (huishoudelijke hulp-2) geïndiceerd en aangeboden. De systematiek achter de indicatiestelling is onveranderd. De invoering van de WMO heeft op dit punt dus een aanmerkelijke inefficiëntie in het oude systeem aan het licht gebracht. Dit jaar besparen gemeenten een slordige 200 miljoen euro.

Omdat de eerste onderzoeken uitwijzen dat cliënten meestal tevreden zijn over de aangeboden zorg, is dat vooralsnog een mooi resultaat. Natuurlijk denken de mensen die vroeger de zwaarder gekwalificeerde zorg aanboden daar anders over. Onder die groep zijn al honderden ontslagen gevallen. Zij kunnen weliswaar weer aan de slag op het lagere zorgniveau, maar dat is vanwege de ongunstigere arbeidsvoorwaarden niet zo aantrekkelijk. Maar macro gezien kun je voorzichtig de conclusie trekken dat we dezelfde zorg voor minder geld kunnen bieden, of voor hetzelfde geld meer zorg kunnen realiseren.

Je verwacht dan dat de verantwoordelijke staatssecretaris dit resultaat omarmt en daarbij natuurlijk wel gemeenten oproept het bespaarde geld niet te besteden aan andere taken of belastingverlaging, maar juist in een verrijking van het zorgaanbod. Staatssecretaris Bussemaker kondigt echter een wetwijziging aan waarbij aanbieders zorg alleen nog maar mogen aanbieden via duurere krachten. Bezweken voor de druk van de vakbonden, de welzijnssector en natuurlijk dat SP-filmpje. Film blijkt deze maanden eens te meer een krachtig medium.

Hans Simons wordt voorzitter van de commissie die de WMO gaat evalueren. Hij zal toch vreemd hebben opgekeken dat, voor hij zelfs maar is begonnen, de wet al gewijzigd gaat worden. De staatssecretaris weet kennelijk nu al wat de uitkomsten van de evaluatie zijn. Het zou echter jammer zijn als hierdoor die evaluatie in het gedrang komt. Een goede WMO-evaluatie is geboden, gezien de grote veranderingen die deze wet met zich heeft gebracht. Weliswaar loopt er een WMO-benchmark, maar de toonzetting van die rapportage is zo juichend en onkritisch dat er twijfels ontstaan bij de onafhankelijkheid.

Van de staatssecretaris hoeft Simons dus aan de positie van de zorgaanbieders weinig aandacht meer te schenken, omdat ze al weet hoe het zit. Ik hoop dat hij wel onderzoekt of cliënten inderdaad tevreden zijn, want dat is natuurlijk cruciaal. En ik heb nog een suggestie voor hem: bekijk de tijd die gemeenten nemen om te besluiten over ondersteuningsaanvragen, anders dan huishoudelijke zorg. De verschillen daarin zijn enorm. Zo vroeg iemand bij de gemeente een invalidenparkeerkaart aan omdat hij door ziekte nauwelijks meer kon lopen. Om de flauwe woordspeling maar zelf te maken: de gemeente zag er geen been in 14 weken te nemen voor het besluit. In de buurgemeente kost dat precies 1 dag. En om het verhaal te completeren: toen hij was overleden kregen de nabestaanden binnen 3 weken een brief met het verzoek de parkeerkaart te retourneren. In diezelfde gemeente heeft ook iemand een aanvraag lopen voor een tegemoetkoming in de kosten van aanpassing van de woning. Pas na 11 weken wordt er contact opgenomen om de situatie ter plekke te gaan bekijken en een definitief besluit laat nog weken op zich wachten. Als dan de aannemer nog besteld moet worden en aan de slag moet, zit tussen aanvraag en realisatie al gauw een half jaar. Bij een beetje progressief ziektebeeld haal je dat als aanvrager amper. En het is maar de vraag of de aanvrager gedurende dat half jaar nog wel thuis kan wonen, want zonder noodzaak vraag je geen aanpassing aan.

Als ik die benchmark moet geloven is deze gemeente een grote uitzondering, want gemiddeld zou tussen aanvraag en realisatie 45 dagen zitten. Ben benieuwd wat de bevindingen van de commissie-Simons op dit punt zijn. En laat hem vooral ook aangeven hoe gemeenten dit soort besluiten kunnen versnellen. Want deze besluiten maken het verschil tussen zelfstandig kunnen blijven wonen of toch naar een verzorgingstehuis moeten. En in dat laatste geval zijn die 200 miljoen snel weer verdampt.

## Teveel politici voor te weinig politieke vragen

Proeflokaal, maart 2008

Dat een kwart van de PvdA-raadsleden na vier jaar alweer weg is, is een onaangename verrassing. CDA-ers houden het ten minste nog acht jaar uit. Vier jaar is wel erg kort, de meesten beginnen het raadswerk dan net zo'n beetje in de vingers te krijgen. In de uiteenlopende verklaringen komt één aspect nog wat weinig naar voren. Er zijn op lokaal niveau erg weinig vraagstukken met een politiek karakter, of anders gezegd: er zijn teveel politici.

Vanuit het perspectief van de raad kunnen gemeentelijke vraagstukken in drie soorten worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn dat zaken met een beheersmatig aspect: ervoor zorgen dat de straten schoon zijn, dat het afval wordt opgehaald, dat paspoorten worden verstrekt, dat aanvragen voor vergunningen worden afgehandeld, dat de WOZ-taxaties op tijd zijn, etc. Ook de uitvoering van besluiten van college of raad liggen in die sfeer: besloten is dat er parkeerplaatsen langs de Kerkweg komen – zorg dat die er dan ook komen, binnen het beschikbare budget en met zo min mogelijk overlast voor de omwonenden.

Het tweede type zaken is bestuurlijk van aard. Hier moeten besluiten worden genomen over kwesties waar belangen weliswaar botsen, maar helder en welgedefinieerd zijn en het type afweging daartussen niet nieuw is. Ook het vlot trekken van zaken die beheersmatig zijn vastgelopen, hoort daartoe. Dus als de aanleg van die parkeerplaatsen vertraging heeft opgelopen omdat in het werk bleek dat de riolering daar veel slechter was dan vooraf was gedacht waardoor omwonenden langer overlast ervaren en zich beklagen bij de wethouder, is het vinden van een oplossing een bestuurlijke kwestie. De derde categorie omvat politieke vraagstukken. Betrokkenen verschillen in de wijze waarop ze het probleem definiëren of zelfs in de vraag of er wel een probleem is. Ook de vraag of er een rol voor de gemeente is weggelegd, kan uiteenlopend worden beantwoord. Verschillen van inzicht in gewenste oplossingen doen zich voor en meestal ook in de retoriek erover. Belangen zijn meestal vaag en kunnen botsen en hoe daarvoor een oplossing moet komen, is niet zonder meer duidelijk. Doorgaans moet een politieke keuze worden gemaakt, waarbij het ene belang zwaarder wordt gewogen dan het andere. Noem dit desgewenst de grote vragen – moeten de auto's uit de binnenstad verbannen worden, hoe gaat het centrum eruit zien, hoe ruimhartig gaan we met de WMO om?

De derde categorie vraagstukken vormt natuurlijk de essentie van het raadswerk: daar worden de keuzen gemaakt die de samenleving beïnvloeden. Die keuzen hebben effect op de situatie van mensen waarvoor je als PvdA'er, CDA'er of VVD'er opkomt. In de andere categorieën zitten de kwesties die voortvloeien uit de uitvoering van die grote besluiten. Alleen zijn er in een gemeente maar heel weinig politieke vragen. Veruit de meeste lokale vraagstukken zijn beheersmatig of bestuurlijk van aard. Ingrijpende beslissingen hoeven maar zelden genomen te worden. Toen in 2002 de dualisme-profeten predikten dat raadsleden zich tot hoofdlijnen moesten beperken, kwam iedereen er al heel snel achter dat die er hoegenaamd niet zijn. Voor zover er strategische keuzen zijn te maken, worden die vastgelegd in het collegeakkoord en dat is het dan wel zo'n beetje voor de komende vier jaar. Wie denkt zijn politieke idealen via de gemeenteraad te kunnen realiseren, komt bedrogen uit.

Natuurlijk, beleid krijgt pas echt gestalte in de uitvoering. Als beslissingen al niet door hun politieke karakter een vaag compromis zijn geworden, is het wel omdat tijdens de uitvoering blijkt dat iets toch niet helemaal kan zoals de raad dacht. Of omdat groeperingen die het belangenconflict in de raad hebben verloren, in de uitvoering proberen het weer terug te halen – de ontheffingen voor die autovrije binnenstad gelden toch ook wel voor vertegenwoordigers van groothandels, want die hebben altijd zoveel voorbeeldmateriaal bij zich dat openbaar vervoer geen optie is en ze dus tot de categorie “noodzakelijk vervoer” moeten worden gerekend. En niets menselijks is bestuurders vreemd, dus als een wethouder in de raad een gevoelig verlies heeft geleden en nu een besluit moet uitvoeren waar hij niets in ziet, is de verleiding groot te gaan zitten rommelen. Schuif met prioriteiten, benadruk alle knelpunten die in de uitvoering opduiken, mobiliseer tegenstanders en laat die in de plaatselijke krant uiting geven aan hun bezwaren. En ook ambtelijke managers kunnen in een situatie terecht komen dat ze een besluit moeten uitvoeren dat haaks staat op hun eigen adviezen. Alle bestuurlijke en

beheersmatige trucs kunnen uit de kast worden gehaald tijdens de uitvoering. En zelfs loyale uitvoering kan door onvoorziene praktische zaken anders uitpakken dan politiek beoogd. Controle op de uitvoering is dus geboden. Maar dat wil niet zeggen dat beheersmatige en bestuurlijke kwesties een politiek karakter hebben. Je ziet in de praktijk dat als het misgaat er geen verschil van mening binnen de raad is dat het mis is gegaan en dat dat niet zo had moeten gebeuren. De afhandeling van die aanvraag voor een invalidenparkeerkaart had niet 14 weken mogen duren. Het is dan alleen nog de vraag of het een unieke gebeurtenis is, een ongelukkige samenloop van omstandigheden die zich vrijwel nooit voordoen. Of dat het om een systeemfout gaat: dat soort aanvragen duurt in de gemeente N. nu eenmaal zolang. In dat geval is een bestuurlijke ingreep nodig.

Raadsleden hebben echter de neiging zich voluit op dat soort kwesties te storten. Grote vragen zijn er amper en je moet toch wat. Manhaftig wordt geprobeerd die zaken te politiseren. Heeft de wethouder voldoende controle uitgeoefend, wanneer was de wethouder op de hoogte, is de raad tijdig, volledig en juist geïnformeerd, etc. Er moet maar een onderzoekscommissie worden ingesteld! De kwestie zelf verdwijnt rap uit beeld, want er is geen discussie dat er iets mis is gegaan. Sommige raadsleden vinden dat geweldig, velen hebben er gemengde gevoelens bij en voor buitenstaanders is het meestal tenenkrommend. Het gaat alleen nog maar over personen, vertrouwen en afrekenen, terwijl de kwestie zelf niet meer aan bod komt. Of op een huiveringwekkend laag niveau: in een raadsdebat naar aanleiding van nogal prijzige, onder architectuur gebouwde bruggen die na een paar jaar al begonnen te roesten, vroeg een raadslid aan de wethouder welke verf er eigenlijk gebruikt was. Politiek met een wel heel erg klein p'tje.

Doordat er zo weinig echte politieke vragen zijn en die bovendien nogal eens in het collegeakkoord al worden afgetimmerd, heeft raadswerk weinig met realiseren van idealen te maken. Bevlogenheid is minder belangrijk dan zitvlees. In plaats van het werken aan de emancipatie van groepen die minder goed voor zichzelf kunnen opkomen of het bestrijden van onrecht, vinden PvdA-ers zich terug achter grote stapels vergaderstukken. De vergaderingen zelf zijn in hoge mate geritualiseerd en geroutiniseerd en de meeste raadsleden voeren tijdens raadsvergaderingen zelfs helemaal niet het woord. En dan wordt al gauw 95 procent van de besluiten door die raad ook nog eens unaniem genomen – andermaal een illustratie van het a-politieke karakter van raadswerk.

Om toch iets te doen, zie je nu in de praktijk raadsleden zich opwerpen als een soort bemiddelaar tussen burger en bestuur. Ongeacht of die burger wel een doelgroeper of achterbanner is, als iemand een raadslid belt met een kwestie die ook nog eens vaak individueel is, gaat het raadslid lopen. Dat kan zijn dat hij zelf de wethouder belt, vragen stelt in een commissie, met de burger meegaat naar het gemeentehuis, ambtenaren gaat bellen, noem het allemaal maar op. Belangenbehartiging krijgt daarmee een wel erg individueel karakter. Er gaat iets grondig mis als partijen zich op die bemiddelingsfunctie gaan richten. Het is in de eerste plaats een a-politieke zaak, in die zin dat het niet partijgebonden is. Als een burger er bij 'de gemeente' niet doorheen komt, is daar niks PvdA, CDA, VVD of Leefbaarachtigs aan: dan is er op systeemniveau iets mis. De klantvriendelijkheid van de gemeente (om die rare en gelukkig versleten modeterm maar eens te gebruiken) deugt niet en daar moet iets aan gebeuren. Misschien met een centraal telefoonnummer, met duidelijker formulieren, met contactfunctionarissen per aanvrager of klager, etc. Daar zijn politieke partijen en fracties niet voor. Het a-politieke karakter blijkt ook nog eens doordat klagers zich tot en raadslid richten dat ze kennen, of waar van ze gehoord hebben dat hij ervoor openstaat. En niet omdat het een PvdA-er of VVD-er is. Er is geen enkele reden als PvdA lokaal ombudsfuncties op te tuigen en als je het doet, is er geen enkele reden waarom andere partijen daarbij dan niet aan kunnen sluiten. Of heeft straks elke raad evenveel ombudsmannen – en vrouwen als er partijen zijn? Of nog erger, net zoveel ombudsmensen als er raadsleden zijn?

Er zit natuurlijk nog wel een politieke en ideologische component aan dit ombuds-idee. De PvdA moet niet in deze beweging mee willen gaan. Want door je als partij op die ombudsfunctie te storten, bied je mensen die politiek-bestuurlijk toch al competent zijn een extra kanaal om hun zin te krijgen. Iemand die geen idee heeft waar te beginnen als een besluit uitblijft om beneden een douche te mogen maken zodat hij langer thuis kan wonen, richt zich niet zo snel tot een politieke partij. Maar de ondernemer die vergunningen nodig heeft, tegen gemeentelijke regels is aangelopen en het via de wethouder niet

voor elkaar krijgt – die zal rap de weg naar de PvdA-ombudsman weten te vinden. En ook naar al die andere ombudsmannen. De aandacht die politiek, bestuur en organisatie vervolgens aan hem geven, gaat ten koste van al die mensen die de weg niet weten. 'Want aan iedereen die heeft zal worden gegeven, doch van hem die niet heeft zal ook dat wat hij heeft afgenomen worden' staat in de bijbel al bij Mattheus te lezen. Laat anderen dat boek maar als leidraad nemen. De PvdA kan uitstekend zonder dat soort regels functioneren.

## Van urennormen en andere beleidsonzin

Openbaar Bestuur, maart 2008

Ondanks alle protesten staat de Kamer pal voor de 1040-urennorm in het voortgezet onderwijs. Alle middelbare scholieren zullen en moeten minimaal 1040 uur per jaar les krijgen. Het is een reactie op berichten dat scholieren regelmatig vrij hebben omdat leraren vergaderen of ziek zijn. Kamerleden buitelden over elkaar van opwinding: het is een grote schande. Zonder een minimumnorm doen scholen maar wat en glijdt het land af. En zo was opeens een norm geboren.

De effecten ervan zijn zoals voorspeld: scholen verzinnen creatieve listjes om louter cosmetisch aan die norm te voldoen. Excursies die toch al werden gedaan, tellen nu mee. Huiswerk maken op school: weer een paar uur boekhoudkundig verdiend. Zet de aula vol scholieren met een pseudodocent ervoor met als enige taak het geluidsniveau binnen de perken houden, en voila: de urennorm is gehaald. De paar scholen die niet aan deze flauwekul wilden meedoen, hebben nu boetes gekregen. Het mooie van dat lijstje beboete scholen is dat daarop zowel hele goede, als hele slechte scholen staan en alles daartussenin. Die lijst illustreert dat de urennorm geen relatie heeft met de kwaliteit van het onderwijs. Van de meten-is-weten mode hebben we geleerd dat prestatiecijfers vaak ongewenste effecten hebben en dat een ondoordacht kengetal meestal precies resulteert in het tegendeel van wat je wilt bereiken. In de scholen verschuift de aandacht van de kwaliteit van het onderwijs naar administratieve listjes en streken. Terwijl de ongerustheid groeit over het niveau van het Nederlandse onderwijs, duwt de heersende politieke wind de scholen in de richting van creatief boekhouden. Boetes van vele tienduizenden euro's bevorderen de kwaliteit van onderwijs niet.

Politiek en onderwijs blijft een moeizame combinatie. Dat geldt niet alleen de grote hervormingen, waar de commissie-Dijsselbloem nu naar kijkt. Ook het plan voor gratis schoolboeken is een beleidsfiasco in wording. Het startpunt deugde al niet. Omdat een klein deel van de gezinnen met kinderen financiële problemen heeft, waardoor de toegang tot het onderwijs voor hen in gevaar komt, moeten voor iedereen de schoolboeken gratis worden. Uiteraard steunen de christelijke gezinspartijen deze herverdeling van mensen zonder kinderen naar mensen met kinderen. Het is echter ook een herverdeling van arm naar rijk. Want ouders profiteren meer, naarmate een kind langer naar school gaat. Dus de ouders van een HAVO-leerling profiteren meer dan van een VMBO-leerling en ouders van VWO-ers trekken het meeste profijt. En de kans dat een kind een hogere opleiding volgt, is nog altijd aanmerkelijk groter naarmate de ouders meer verdienen. Dat de VVD het een prachtig plan vindt, is daarom begrijpelijk. De steun van links ervoor illustreert hoe onbeholpen hun gelijkheidsideaal meestal vorm krijgt: als weinigen een probleem hebben, nemen we maatregelen die op iedereen van toepassing zijn.

In de uitvoering blijkt pas echt wat een monsterlijk plan dit is. Boeken moeten Europees worden aanbesteed, die aanbesteding zelf kost al een slordige 20 miljoen, de vrijheid van scholen om zelf lesmateriaal te selecteren wordt verkleind en voorlopig zijn de boeken niet gratis en moeten ouders het bedrag voorschieten. Die ouders krijgen later een gemiddeld bedrag terug, wat dus voor sommigen te hoog en voor anderen te laag is. Dat gaat weer een hoop gedoe geven. Er komen natuurlijk kamervragen over de wijze waarop dat gemiddelde bedrag is berekend. En over de creatieve listjes van scholen om naast 'echte' boeken nog aanvullende materialen voor te schrijven die wel geld kosten. Kranten zullen volstaan met tranentrekkende verhalen van ouders die onvoldoende geld krijgen voor de boeken.

Veel politiek, bestuurlijk en administratief gedoe omdat 10 of 15% van de ouders financieel moeilijk zit. Dat kan natuurlijk veel simpeler worden opgelost, maar de geest is inmiddels uit de fles. Teveel partijen konden dit aangrijpen om er hun achterban mee te bedienen.

Die urennorm en die zogenaamd gratis boeken zijn verworpen van instrument tot doel. De politieke dynamiek is voelbaar. Een kamerlid dat nu openlijk twijfelt aan die urennorm, wordt direct weggezet als iemand met slappe knieën, die wijkt voor de straat, die wil gedogen. En wie nu nog de gratis schoolboeken ter discussie stelt, krijgt een brede coalitie van belangengroepen en hun politieke geestverwanten over zich heen. Het gaat al lang niet meer om de kwaliteit van het onderwijs of de toegankelijkheid ervan.

Politiek komt dat voorlopig niet meer goed, we zullen het zelf recht moeten zetten. Als alle ouders nu eens dat boekengeld volgend jaar overmaken aan de scholen, zodat die daarvan de urenboetes kunnen betalen?



## Postliberalisering nekt VVD

22 april 2008

De liberalisering van de post is bijna afgerond en dat is een mooi succes voor de VVD. In de schaduw ervan ontwikkelt zich nog een postliberalisering, die bezig is dezelfde VVD te marginaliseren. Deze ontwikkelingen konden wel eens samen hangen. Dat zit zo. De VVD heeft sinds 1977 bijna 30 jaar onafgebroken geregeerd. Mede ook onder invloed van internationale ontwikkelingen is in die tijd marktwerking op vele terreinen in Nederland ingevoerd. Het is echter verder gegaan. In de afgelopen decennia bekeerde vrijwel het hele politieke spectrum zich tot het liberalisme, ook al waren er accentverschillen. Gnuivend verkozen de VVD-jongeren een paar geleden de partijleider van GroenLinks tot liberale politicus van het jaar. Achteraf bezien was dat de ultieme illustratie dat liberalisme als politieke term niets meer betekent, althans niet meer onderscheidend werkt.

De afgelopen jaren zien we een kentering. Liberalisme raakt uit de mode. Er is geen belangstelling meer voor verhalen over vrijheid en verantwoordelijkheid, over zelf keuzen maken en over de markt als superieur ordeningsprincipe van maatschappelijke vraagstukken. Mensen zien een samenleving die vooral heel erg complex is geworden en waarvan de voordelen niet zo zichtbaar zijn. Mogelijk dat de marktwerking in de zorg de druppel is geweest. Wie ziek is, wil helemaal geen offertes opvragen of prijzen vergelijken, die wil verzorgd worden. De vermarkte samenleving heeft niet tot meer geluk maar vooral tot meer onzekerheid geleid.

Voor een deel komt dat door de overvloed aan keuzen. Vijf of zes opties kunnen mensen aan, meer leidt alleen maar tot verwarring en stress. Belangrijker echter is de onzekerheid die liberalisering en marktwerking hebben veroorzaakt over basale zekerheden als baan en inkomen. Wie zich steeds vaker af moet vragen of hij volgend jaar nog een baan heeft en of de hypotheek nog betaald kan worden, wordt steeds minder enthousiast over liberalisering. Waar de zegeningen daarvan ook terecht komen, niet bij hem.

Die onzekerheid vond bij de laatste verkiezingen zijn weg naar partijen die geborgenheid suggereerden, CDA en SP. En natuurlijk bij de PVV die juist die onveiligheidsgevoelens benadrukt. Inmiddels is die ontwikkeling verder gegaan in een richting die ongemakkelijk voelt. Wilders en Verdonk tonen met hun partij respectievelijk beweging niet alleen aan dat liberalisme geen aansprekend begrip meer is. Ook laten ze zien dat het liberale gedachtegoed van vrijheid in verantwoordelijkheid nooit heel diep heeft gezeten, want de vroegere aanhangers stoppen in korte tijd met zelf nadenken en stappen over naar clubs die gebaseerd zijn op een feodaal aandoend leidersprincipe. Geen gekozen maar een zelf aangewezen leider zonder enige structuur van controle of correctie.

Democratische beginselen van gekozen leiders, respect voor andere meningen, het zoeken naar compromissen, het erkennen van belangentegenstellingen en het afleggen van verantwoording staan in het postliberale tijdperk onder druk. In de plaats ervan komt een hang naar een sterke leider, de afkeer van compromissen, een grove versimpeling van alle maatschappelijke vraagstukken en het afdoen van complexiteit als politieke correctheid of oude politiek.

De VVD verliest nu op twee terreinen. De aanhang die zocht naar zekerheid en mopperde over files en hoge benzineprijzen is overgelopen naar PVV en ToN. Naar het liberale gedachtegoed is weinig vraag meer, om het in markttermen uit te drukken. Daar komt bij dat de VVD zijn doelstellingen heeft gerealiseerd en de agenda leeg is. Vergelijk het met de PvdA. Sinds de arbeidersklasse zichzelf zo ongeveer weg geëmancipeerd heeft, zoekt die partij naar een nieuwe agenda. En zoals de dominantie van het sociaal-democratisch denken in de jaren 80 eindigde, zo zien we nu het einde van het liberale tijdperk.

Vrijheid in verantwoordelijkheid is aan het verworden tot vrijheid om te roepen wat je wilt. De straat regeert. "Erger dan de regering van het proletariaat", schreef Philip Roth in zijn roman *I married a Communist*, "is de cultuur ervan". Als in het postliberalisme straks inderdaad kennis en inzicht geen betekenis meer hebben, staan ons barre tijden te wachten. We zullen de VVD nog gaan missen. Niet zozeer vanwege de standpunten of de mensen, maar als symbool van een tijdperk waarin nadenken niet verdacht was.

## BeSpioneerNummer

Openbaar Bestuur, mei 2008

Onlangs is uw sofi-nummer omgezet naar het zogeheten Burgerservicenummer, afgekort BSN. De bijbehorende website van het ministerie van BZK stelt opgewekt: “Het voordeel van het BSN is dat u met dit nummer bij elk loket van de overheid terecht kunt.” Dat kon vroeger altijd zónder BSN, dus wat nu precies het voordeel is? Voorts meldt de website: “Dankzij het BSN kunnen overheidsorganisaties bestaande gegevensuitwisselingen eenvoudiger uitvoeren.” Daar begin ik me ongemakkelijk te voelen. Alleen al omdat de term overheidsorganisaties een vage aanduiding blijkt, waar volgens die website ook “apotheek, huisarts, ziekenhuis, zorgverzekeraar, etc” onder vallen. Ik wist wel dat dit kabinet het principe van markt-tenzij heeft losgelaten, maar dat inmiddels de hele zorgsector genationaliseerd is, had ik even gemist.

Die concreet benoemde personen maken ook direct duidelijk dat het geen abstracte organisatie is, die toegang heeft tot de gegevens. Het zijn gewoon mensen en het zullen er heel veel zijn. Zomaar een voorbeeld is een declaratiesysteem waarmee zorgaanbieders onder meer informatie kunnen krijgen over de kwalen waarvoor u zich heeft bijverzekerd. Zo’n 80.000 mensen hebben toegang tot dit systeem. Dat is er in elke straat wel één. Mocht binnenkort een u verder onbekende buurman bezorgd vragen hoe het ermee is, bedenk dan dat hij misschien wel heel veel van u weet.

Het riskante van één groot systeem waar veel partijen bij kunnen en mutaties in aan kunnen brengen, is dat fouten op heel veel plaatsen terechtkomen. In de VS werd senator Kennedy een paar jaar geleden op een vliegveld aangehouden omdat hij als potentiële terrorist geregistreerd stond. Het lukte bijna niet dat te corrigeren. In Nederland kwam onlangs een journalist er bij toeval achter dat er onterecht een kind op zijn naam staat: administratief volledig corrigeren blijkt helaas niet mogelijk. Wat staat u te wachten als bij de invoer van gegevens iemand per ongeluk ten onrechte aangeeft dat u wél HIV-positief bent? Bloedgeven mag niet meer, een levensverzekering wordt onbetaalbaar en reizen naar de VS veel lastiger. Mocht u dan ook nog een Bekende Nederlander zijn, dan is imagoschade snel geleden omdat zoveel mensen toegang tot het systeem hebben.

Cybercriminelen kijken verlekkerd naar dit soort databestanden. Een centraal systeem met een schat aan gegevens dat voor veel organisaties toegankelijk moet zijn, is per definitie kwetsbaar. Naarmate er meer gegevens aan gekoppeld worden, zullen fraudepogingen toenemen en daarmee ook het aantal geslaagde fraudes. Het overnemen van een identiteit of het manipuleren van gegevens kan enorm profijtelijk zijn. En wie alleen maar zijn buurman wil pesten, schraapt zijn hele BSN: toon dan nog maar eens aan dat je wel bestaat. Waarbij ik dan nog maar even voorbij ga aan de mogelijkheid dat vanwege vermeend staatsbelang overheidsdienaren doelgericht gegevens gaan manipuleren, wat gezien de casus-Spijkers niet denkbeeldig is.

Slechts weinigen maken zich hier druk over. Het systeem is ingevoerd, de Kamer heeft andere zorgen en het ene na het andere bestand wordt aan het BSN gekoppeld. Eerder zei minister Hirsch Ballin dat we niet van een balans tussen privacy en veiligheid moeten spreken, omdat dat een tegenstelling suggereert die er niet zou zijn. Leuk geprobeerd, maar naarmate de inbreuk op mijn privacy groter wordt, voel ik me in toenemende mate onveilig. Wie kunnen er bij mijn gegevens, wie kunnen deze veranderen, wie kunnen er onbedoeld en door mij ongewild hun voordeel mee doen? Als alleen al 80.000 zorgaanbieders bij mijn privé-gegevens kunnen, hoe zit dat dan op andere terreinen?

Binnenkort kunnen alleen echte sukkels niet via een officiële bevoegdheid, een geleend wachtwoord of een computer-slimmigheidsje in privé-gegevens snuffelen. Iemand nog belangstelling voor mijn belastingopgave of heeft iedereen die al?

Tegenover de administratieve voordelen zijn waarborgen nodig om u en mij te beschermen. Dat zijn er tenminste drie. Op ieder moment moet ik toegang kunnen krijgen tot alle gegevens die over mij zijn opgeslagen. Indien gegevens niet kloppen, moet ik die kunnen corrigeren tenzij de databeheerder kan aantonen dat de informatie wel klopt. Dáár ligt dus de bewijslast. Dit zijn simpel te realiseren waarborgen. De derde waarborg is complexer. Periodiek wil ik een overzicht van alle organisaties die onderling gegevens over mij hebben uitgewisseld, ook als het veiligheidsdiensten of andere landen zijn. Veeleisend? Onze burgerrechten zijn het waard.

## Volkslied

3 juni 2008

Aan de vooravond van het Europees Kampioenschap moet het maar weer gezegd worden: wat hebben we toch een suf volkslied. Slome, sleperige muziek op een even historisch verantwoorde als niet aansprekende tekst. Ik vind het altijd knap als na het spelen ervan “onze jongens” nog in staat zijn om goed te voetballen. Begin dit jaar heeft de onvolprezen Jan Rot laten zien dat tenminste aan die tekst wel wat kan worden gedaan:

*Wilhelmus van Nassouwe  
Zing ik uit volle borst  
Ons volkslied vol vertrouwen  
Op vaderland en vorst  
Want kleurt ons land oranje  
Dan staat mijn hart in brand  
In rouw of bij champagne  
Dit is mijn Nederland*

Gevolgd door nog één couplet, want twee is natuurlijk wel genoeg.

Een jaar of 10 geleden was het liedje *15 miljoen* mensen zo populair, dat het toen misschien wel meer aanspraak kon maken op de titel volkslied. Oorspronkelijk werd het gebruikt in een reclame voor een bank. Het had een optimistisch klinkende, upbeat melodie met teksten als: ‘land van duizend meningen, het land van nuchterheid’, “land wars van betutteling” en “die schrijf je niet de wetten voor, die laat je in hun waarde”. Het is ondenkbaar dat dit lied anno 2008 zou worden gemaakt, want het is bovenal een weerspiegeling van het optimistische jaren negentig gevoel: de muur net gevallen, vrede onder handbereik en een bloeiende economie. Dertig jaar na Ramses Shaffy weer eens een echte Pastorale. Na het harde ontwaken in het begin van deze eeuw schoot Nederland volledig door. Nuchterheid, mensen in hun waarde laten, de wetten niet voorschrijven? Verdraagzaamheid en respect vind je hooguit nog bij zonderlinge types terug, de macht van de staat ten opzichte van het individu groeit en opiniërende humor in de vorm van pastiches en cartoons wordt aangepakt.

Natuurlijk gaat ook deze rare fase wel weer voorbij. Een moderne samenleving kan niet bestaan zonder diversiteit en ruimte, want daaruit ontstaat innovatie in producten en in denkbeelden. Over een jaar of wat kijken we vast gegeneerd terug op deze periode en gaan weer gewoon doen.

Het *Wilhelmus* is amper 75 jaar het volkslied, daarvoor moest iedereen *Wien Neerlands Bloed* uit het hoofd leren. Wisselen kan dus best, maar een nieuw volkslied moet niet teveel ’s lands wijs weerspiegelen want voor je het weet past het niet meer. En bovendien is het ook wat onhandig om elke tien of vijftien jaar weer een nieuwe melodie met zijn allen te leren, nog even afgezien van de verwarring bij EK’s of staatsbezoeken wat nu weer het Nederlandse volkslied is. Voor je het weet starten ze de verkeerde band of begint de helft van het orkest een vorige versie te spelen.

Helemaal geen volkslied gaat waarschijnlijk te ver, maar laten we het anders doen en het *Wilhelmus* oppimpen. De muziek wordt minder sloom en klagerig gemaakt door een hedendaags arrangement. Vervolgens wordt er elke vijftien jaar een nieuwe tekst op deze melodie geschreven. Niet alleen hebben we daarmee steeds een eigentijds volkslied, het wordt ook echt een lied van het volk. Want reken maar dat er over gediscussieerd zal worden en dat de meningen zullen verschillen over wat de nationale waarden en gewoonten van dat moment zijn. Het wordt ook fantastisch historisch materiaal om de ontwikkeling van een samenleving in beeld te brengen. Een technisch detail is nog even wie uiteindelijk beslist, maar daar komen we wel uit. Desnoods leggen we in een referendum twee varianten aan het volk voor – zijn de adepten van “het nieuwe luisteren” ook tevreden gesteld.

Dit plan komt natuurlijk te laat voor het komende EK en ook voor de Olympische Spelen, maar het WK van 2010 moet haalbaar zijn. Hoeft alleen het Nederlands elftal zich nog te plaatsen.

## Krachtig door een list

Openbaar bestuur, aug 2008

De provincie Zuid-Holland heeft een opmerkelijke nota uitgebracht, Grensoverschrijdend samenwerken en samengaan geheten. Dat stuk moet u beslist eens lezen. De provincie ziet voor zichzelf een stevige rol weggelegd bij de bestuurlijke inrichting van haar gebied en vindt het tijd worden voor een rondje herindelingen. Dat is niet vreemd. Er is in Zuid-Holland wat dat betreft weinig gebeurd de afgelopen jaren, waardoor er daar veel kleine gemeenten zijn. Voor zover herindeling leidt tot beter bestuur, is het een zinvolle ingreep. Ook de rol die de provincie hierbij claimt, is niet bijzonder. De retoriek dat herindeling alleen zou mogen als de betreffende gemeenten het zelf willen, miskent dat eventuele problemen bij een paar gemeenten vaak uitstraling hebben tot een hele regio. Dan is het bestuurlijk en maatschappelijk onverantwoord te wachten tot elke betrokken gemeente in beweging wil komen. Overigens is die retoriek nogal hol, want sinds “lokaal draagvlak” officieel beleid is geworden zijn er toch weer herindelingen geweest zonder dat draagvlak. Het lukt gemeenten niet altijd zelf tot een oplossing te komen, dus ligt er een taak voor de naasthogere bestuurslaag. Zoals dat natuurlijk ook zou moeten gelden bij provinciale herindelingen, maar daartoe heeft nog geen minister de moed gehad.

Het is niet de inhoud, maar de redenering die deze nota zo opmerkelijk maakt. Want Zuid-Holland weet niet of er bestuurlijke problemen zijn, wat die problemen dan zouden zijn en heeft dus ook geen idee hoe die eventuele problemen dan kunnen worden aangepakt. Dat is echter geen belemmering om herindeling te presenteren als hét middel. En alsof het een voorbeeld van de Garbage Can-benadering moest zijn, stelt de provincie vervolgens met zoveel woorden op zoek te willen gaan naar de problemen waarvoor herindeling dan een oplossing is. Ze zijn verder ontwapenend eerlijk in het provinciehuis, want hoewel dus onbekend is wat de problemen zijn, staat in de nota dat samenwerking tussen gemeenten geen oplossing kan zijn.

En hoe kom je dan achter die problemen? Inderdaad, met bestuurskrachtmetingen - de haarlemmerolie van deze tijd. Bestuurskracht is momenteel het toverwoord in nota's en rapporten over lokaal bestuur. Wat het is, weet niemand maar het schijnt reuze belangrijk te zijn. Bureaus en adviseurs verdienen goud geld aan het omschrijven en meten ervan. Zij suggereren graag dat het een eenduidig en geobjectiverd begrip is dat een simpele meetlat biedt om gemeenten de maat te nemen.

Toen het concept bestuurskracht nog geen hype was, had het te maken met kwaliteit van het bestuur. Het theoretische model daarvoor is van de bestuurskundige Toonen die de bestuurlijke waarden betrouwbaarheid, integriteit en responsiviteit koppelde aan de rollen van gemeenten. In het daarop gebaseerde onderzoek Gemeenten in ontwikkeling staat uitvoerig dat het een meervoudig en complex begrip is, dat zich niet leent voor simpele metingen of conclusies. Bestuurskrachtmetingen laten zien hoe uiteenlopend betrokkenen tegen kwaliteiten en problemen aankijken en waar die verschillen vandaan komen – dat is alles en dat is al heel veel. Uit recente wetenschappelijke publicaties blijkt dat het begrip sindsdien verder is uitgediept en verbreed.

Nu is wetenschappelijke kennis natuurlijk mooi, maar je moet er bestuurlijk geen last van hebben. Dus hebben ze in het provinciehuis een list bedacht. Eerst laten ze alles weg wat bestuurskracht tot zo'n ingewikkeld concept maakt. Vervolgens omschrijven ze het begrip zorgvuldig zó, dat ze automatisch op problemen terechtkomen waarvoor herindeling de oplossing is. Bestuurskracht is gedefinieerd als de mate waarin een gemeente zelfstandig taken aankan. Ze weten daar heus wel dat geen enkele gemeente in Nederland dat kan en dat letterlijk elke gemeente samenwerkt, dus staat dat woordje zelfstandig tussen heel veel andere woorden verstopt. De definitie dat bestuurskracht het vermogen is om ronde vierkantjes te tekenen zou hetzelfde resultaat hebben betekend, maar veel meer opvallen.

De derde stap van dit snode plan is dat de provincie opdracht heeft gegeven om op basis van die omschrijving onder alle 77 gemeenten een bestuurskrachtmeting te doen. Zo houdt de provincie alle touwtjes zelf in handen en is voor een andere aanpak geen ruimte voor. De list mag wat kosten, want alleen aan die metingen is Zuid-Holland al snel een miljoen euro kwijt. Als u in die provincie woont, weet u in elk geval wat er met uw opcenten gebeurt. Even listig als omslachtig, dat kan eenvoudiger. Alle Zuid-Hollandse gemeenten melden problemen bij de provincie, maakt niet uit waarover het gaat. Vervolgens gaat de provincie herindelen, onder

verwijzing naar al die problemen. Dat problemen en oplossing niks met elkaar te maken, geeft helemaal niks. Bestuurskracht is ook creativiteit.

## Gemeenteraden op het randje

Openbaar Bestuur, okt 2008

Heeft dualisme op lokaal niveau nou geleid tot een beter bestuur? Een onmogelijke vraag om te beantwoorden natuurlijk, want over wat beter bestuur is kunnen we lang praten zonder het eens te worden. Dualisme had destijds vele doelen, mede omdat de staatscommissie de opdracht had te onderzoeken hoe dualisme kon worden ingevoerd en dus niet of het ergens een oplossing voor was. Die commissie zocht er vervolgens toch wel wat problemen bij, maar het zette de deur open voor allerlei verwachtingen. Van meer belangstelling van burgers tot professionalisering van het wethoudersvak, van spannende debatten tot een betere kwaliteit van gemeenteraden, van een versterking van de rol van de burgemeester tot een doorstart van de democratie. En iedereen die iets wilde verkopen, dook er bovenop. Elke debattraining heette opeens “duaal debatteren”, voorstanders van een programmabegroting prezen die aan als “duale begroting” en de direct gekozen burgemeester was “het sluitstuk van de dualisering”.

Na ruim 6 jaar zijn we allemaal wijzer geworden en is de meeste flauwekul rondom dualisering verdwenen. De vraag waar het toe heeft geleid en vooral of het maatschappelijk ook nog wat heeft betekend, staat echter nog altijd open. Nu kun je je altijd afvragen of bestuur en beleid er toe doen: “does politics matter” vragen politicologen immers al decennia. Als beter bestuur betekent effectiever beleid, stemt evaluatie-onderzoek weinig hoopvol. Frans Leeuw sprak in zijn oratie onlangs zelfs over beleidshomeopathie. Als de effecten van beleid al zo gering zijn, zou er dan überhaupt enig effect zijn op maatschappelijke vraagstukken van de wijze waarop over dat beleid wordt besloten? Wat meespeelt, is dat een gemeente op zijn best een van de spelers is en op veel beleidsterreinen direct te maken heeft met autonome partijen die zelf beslissingen nemen. Een gemeente is voor alle vraagstukken die er toe doen (integratie, armoede, veiligheid, wijkvernieuwing, etc.) speler in netwerken. Niet zomaar een speler natuurlijk, maar zelden in de positie om hiërarchisch te sturen in dat netwerk. En vaak gaat de gemeente helemaal niet over belangrijke facetten van een vraagstuk. Als de prioriteiten van politie en Openbaar Ministerie heel anders liggen dan die van de gemeente, komt er van het lokale veiligheidsbeleid weinig terecht. De gemeente is niet het lokaal bestuur, hooguit een lokaal bestuur. Een bestuur dat functioneert naast al die verzelfstandigde, geregionaliseerde en private organisaties die ook beslissingen nemen die veel mensen raken. Dat betekent niet dat een gemeente niks kan. Tegenwoordig heet het dat gemeenten vitale coalities moeten bouwen: partijen bij elkaar brengen die voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk essentieel zijn en daar samenwerking mee en tussen organiseren. Pieter Tops heeft in een mooi boek beschreven hoe dat in Rotterdam is gedaan op het gebied van veiligheid. Wethouders en burgemeesters weten al lang dat ze met andere actoren verbindingen moeten leggen om hun beleidsdoelen nog enigszins te kunnen realiseren. Gemeenteraden spelen daarin echter hoegenaamd geen rol en de dualisering heeft dat ook niet veranderd. Je zou kunnen zeggen dat met dualisme de binnenboel is opgefrist. Het heeft vast op veel plaatsen bijgedragen aan duidelijker verhoudingen en deugdelijkere besluitvorming. Dat is zeker wat waard – elk systeem moet af en toe door elkaar worden geschut, anders versteent het. Er zijn echter geen redenen om aan te nemen dat die systeemverandering tot effectievere besluiten heeft geleid. Versterking van democratische sturing en controle is een andere invulling van beter bestuur. Maar dualisering heeft tot nu toe ook niet bewerkstelligd dat gemeenteraden een rol hebben in processen waar de besluiten vallen die de samenleving werkelijk raken. Willen raden niet helemaal over de rand vallen dan zullen ze speler in netwerken moeten worden. Dat is dus niet de zoveelste variant op “de raad ontmoet burgers”, “de dag van de burger” of “in actie met burgers”. Want dat gaat weer over die paar beslissingen waar een raad nog echt over gaat en de meningen van individuen daarover. Het zoeken is naar manieren om de raad structureel met institutionele partijen in contact te brengen, systematisch direct met actoren op terrein van bijvoorbeeld veiligheid of economische

ontwikkeling te laten praten. En niet aan het handje van het college, maar op basis van de eigen positie. Natuurlijk is dat ingewikkeld vanwege de politieke verschillen tussen fracties, vanwege uiteenlopende rollen als coalitie- of oppositiepartij en omdat colleges een primaat hebben te verliezen. Zie het als de vervolgfase van de dualisering, met de kans op toch een beter bestuur. Althans, voor zover dat versterking van democratische sturing en controle betekent.

## Gemeentewet-vrije gemeenten

Openbaar Bestuur, dec 2008

Onlangs zei Peter Castenmiller in Binnenlands Bestuur dat de verplaatsing van de lokale politiek vanwege allerlei verzelfstandigingen en netwerken van bestuurlijke en private actoren die bij wezenlijke beleidsprocessen zijn betrokken, consequenties heeft voor de rol van de gemeenteraad. De illusie dat een raad algemeen bestuur is, zullen we los moeten laten. Daar kwamen direct een paar venijnige reacties op: “anti-democratisch!”. In de achterhoede van de lokale politiek zitten nog altijd mensen die krampachtig vasthouden aan de mythe dat de raad werkelijk het hoogste orgaan is van een gemeente. Zelfs maar het uitspreken van gedachten die dat nuanceren, wordt door hen fel bestreden. Voor fundamentalisten is nu eenmaal elke vorm van denken gevaarlijk.

Ontegengesteld is er in toenemende mate sprake van lokale besturen, waardoor gemeenten partners nodig hebben en dan met name voor de vraagstukken die er echt toe doen. Dat heeft gevolgen daarvan voor de rol van de lokale volksvertegenwoordiging, of we dat nu leuk vinden of niet. Bas Denters heeft in dit verband al voorgesteld de raad nieuwe functies te geven. Democratisch facilitator van beleidsprocessen waarbinnen betrokkenen zelf vraagstukken oplossen, en bewaker van de democratische kwaliteit van burgerparticipatie. Daarmee blijven we nog binnen het huidige systeem, hooguit kunnen raden worden verkleind als het accent meer op de procesrol komt te liggen. Roel in 't Veld gaat een stap verder. Gemeenteraden kunnen niet echt sturen, op zijn best kunnen ze het dagelijks bestuur controleren. Hij bepleitte daarom het afschaffen van de raad en het instellen van een gekozen lokale rekenkamer.

Nu komen de huidige rekenkamers niet zo best uit dualisme-evaluaties, maar dat doet daar niets aan af. Want die opereren binnen het huidige steeds krakkemikkiger wordende stelsel. Vertimmeren van dit stelsel heeft geen zin. Dat duurt te lang, discussies gaan niet waarover ze moeten gaan en belangrijker: we weten eenvoudigweg niet in welke richting het zou moeten worden veranderd. Blauwdrukken zijn niet te maken. Helaas voorziet de gemeentewet niet in een experimenteerartikel. Alles is geregeld, dichtgeplakt met bepalingen tot het absurde toe. Sla bijvoorbeeld artikel 36 van die wet er maar eens op na, waarin tot in procenten de tijdsbestedingsnorm van wethouders is geregeld. Of neem de 17 inwonerklassen die zijn onderscheiden om het aantal raadsleden vast te leggen, de bepaling dat een voorstel is aangenomen als er geen stemming over wordt gevraagd, of dat een wethouder “te allen tijde” ontslag kan nemen – het wethouderschap is gelukkig geen dwangarbeid.

Het huidige wettelijke stelsel laat geen mogelijkheden te onderzoeken hoe het bestuur van gemeenten vorm kan krijgen in een samenleving waarin horizontale structuren in de plaats komen van verticale verbanden. De enige manier om daar achter te komen is om dingen te proberen, andere systemen te creëren en te ervaren wat de positieve en negatieve elementen ervan zijn. Laten we een groep gemeenten selecteren en voor hen de gemeentewet opschorten. En dan niet voor een paar jaar, maar voor bijvoorbeeld 20 jaar. We laten het aan hen over hoe het bestuur en de relaties met de samenleving worden georganiseerd. Misschien willen ze twee keer zoveel raadsleden, juist de raad afschaffen of het zonder wethouders proberen. Een gekozen rekenkamer instellen of de ambtelijke top laten kiezen. Een gemeentebestuur vormen waarin maatschappelijke actoren, instellingen en belangengroepen direct zijn vertegenwoordigd. Tweejaarlijkse verkiezingen voor steeds een deel van de raad. De griffier of de secretaris afschaffen. Misschien moeten we daarvoor ook tijdelijke andere wetten zoals de kieswet geheel of gedeeltelijk opschorten. Er kan heel veel en als we ruimte bieden zal er ook heel veel gaan gebeuren. Alleen moeten er dan natuurlijk geen “benchmarks”, audits of andere modieuze pseudo-controles worden uitgeoefend, want dat is zoals bekend de dood in de pot voor innovatie.

Uiteraard zijn er allerlei bezwaren te bedenken. Er is nu van alles geregeld, omdat bepaalde belangen en rechten verdedigd moesten worden. Mogelijk dat een enkel artikel wel gehandhaafd moet blijven, maar nagenoeg alles kan zonder meer worden opgeschort. Lokale fundamentalisten zullen ervan gruwen. Ik heb echter vertrouwen in de inventiviteit, het democratisch besef en verantwoordelijkheidsgevoel van lokale bestuurders, politici en ambtenaren. Herman van Gunsteren schreef twee jaar geleden een prachtig boek met de sprekende titel: Vertrouwen in democratie. Ik durf gemeentewetvrije gemeenten wel aan.



## Tussen IJsland en het Peters-syndroom

SC, 12 november 2008

De publieke opwinding over de gemeenten en provincies die geld kwijt zijn geraakt door de ondergang van IJslandse banken is weer geluwd. Elke keer als er zo'n hype is, voel ik me minder thuis in de samenleving. Het gekakel, onnadenkend napraten en ongeïnformeerd oordelen neemt binnen een paar uur groteske vormen aan en dan laat ik alle ordinaire scheldpartijen nog buiten beschouwing. Zelf uitgeroepen deskundologen verdringen zich voor microfoons om schande te roepen of worden naar studio's gehaald om met de interviewer mee te surfen op de golven van de volkswoede. De enkeling die nog probeert uit te leggen hoe het zit, wordt weggehoond. Aan argumenten hebben we niks, oordelen, daar gaat het om!

Dus wordt er schande geroepen over al dat geld van "de burger" dat die overheden maar oppotten en waar ze nu zelfs roulette mee blijken te spelen: "aan de galg!". Op de radio hoorde ik een doctor in de lokalologie die geen benul had van het verschil tussen voorzieningen en reserves, van het onderscheid tussen algemene en bestemmingsreserves en ook nog nooit gehoord leek te hebben van zoiets als weerstandsvermogen. Dat was voor hem uiteraard geen belemmering om mee te mopperen. Kamerleden riepen onmiddellijk om nieuwe regels. Bij 15 van de 443 gemeenten is het mis gegaan, dus bij bijna 97% is het goed gegaan. Ben toch wel benieuwd of die kamerleden andere voorbeelden kunnen noemen van regels die zo goed werken. En dan dat badinerende gepraat over "een procentpuntje meer rente". Als een gemeente 4 miljoen een half jaar tegen een procentpunt meer rente kan wegzetten, levert dat € 20.000 extra op. Dat is voor veel gemeenten wél een substantieel bedrag. Omgekeerd, als alle gemeenten al die jaren heel voorzichtig bij een plaatselijke bank hadden gespaard, had dat de samenleving honderden miljoenen euro's gekost.

Nou hoort u mij niet zeggen dat er bij die 15 gemeenten niets mis is gegaan. Het lijkt er toch op dat de plaatselijke zogeheten treasury-ambtenaren (vertrouw overigens nooit functies waar geen goede Nederlandse term voor bestaat) hun vakliteratuur niet goed bijhouden. Want naar nu blijkt, hebben er in vakbladen al maanden waarschuwend verhalende gestaan over die IJslandse banken. Naleven van regels wil natuurlijk niet zeggen dat ambtenaren en bestuurders niet meer zelf hoeven na te denken. Wethouders komen nu wel erg makkelijk weg met hun politieke verantwoordelijkheid.

Hadden ze dan misschien te rade moeten gaan bij hun provincie, immers toch de financiële toezichthouder voor gemeenten? Daar zou, naar je mag verwachten, toch meer kennis en deskundigheid moeten zitten dan bij gemeenten. Helaas, ook twee provincies zijn het schip in gegaan. Pijnlijk voor een instituut dat toezicht houdt op de financiën van anderen.

Die hele discussie over gokkende overheden ging trouwens als vanzelf over in het ter discussie stellen van het bestaansrecht van provincies. Ze hebben immers veel te veel vermogen, dat ze "dus" niet weten te besteden, ergo: het is een overbodige bestuurslaag. Door de plompheid van de discussie is een debat over de omvang van die vermogens in relatie tot de provinciale taken en hoe Provinciale Staten daar politiek mee om kunnen gaan, bij voorbaat onmogelijk gemaakt. Terwijl daar natuurlijk alle aanleiding toe is. Ook de provinciale politici zitten ermee. Vorig jaar werden provincies door Klaartje Peters neergezet als een opgeblazen bestuurslaag die wanhopig probeert de eigen relevantie aan te tonen door steeds meer oneigenlijke taken op zich te nemen. Dat heeft menig Statenlid zich in de oren geknoopt: geen dingen doen die op het terrein van andere bestuurslagen liggen, denk aan Peters! Ondertussen is er zo wel een soort van Peters-syndroom ontstaan en klagen Statenleden dat ze klem zitten. Vermogen alleen maar oppotten is onaanvaardbaar, maar ze mogen het ook niet inzetten om er iets in de samenleving mee te doen.

Jammer dat een discussie hierover door het holle, ongefundeerde en schreeuwerige karakter van de hype bij voorbaat onmogelijk is geworden. Soms ben ik bang dat we nooit meer een publiek debat zullen krijgen dat gebaseerd is op argumenten.