

Wat een treurigheid, zo'n referendum

en andere columns

1999 tot en met 2004

Marcel van Dam

© Marcel van Dam

Inhoud

<i>Van politici en ambtenaren</i>	3
<i>Hedendaags corporatisme</i>	5
<i>Elzinga's dans op de vulkaan</i>	7
<i>Tarieven belasting onroerend goed niet omlaag</i>	8
<i>Riooljournalistiek</i>	9
<i>Lokale rekenkamers: Bonnetjespolitie of verantwoordingsinstrument</i>	11
<i>ICT: onbekend maakt onbemind</i>	13
<i>De techniek van het herindelen</i>	15
<i>'We doen het gewoon niet meer'</i>	16
<i>De kortste route naar een mislukking</i>	17
<i>Van passieve corruptie en actief gegraai</i>	18
<i>Ieder zijn eigen ordening</i>	20
<i>Wat een treurigheid, zo'n referendum</i>	22
<i>Bestuurlijke modes zijn niet modieus genoeg</i>	23
<i>Reikhalzend uitkijken naar de eerste gemeentelijke enquête</i>	24
<i>Doek valt voor Flevoland en Utrecht</i>	26
<i>Klagen over de Zalm-inflatie</i>	28
<i>Aan het graf van de politieke partij</i>	30
<i>Wijs, ongelukkig en buitengewoon dwaas</i>	32
<i>Zeg het met foto's</i>	34
<i>De macht van echte vrienden</i>	35
<i>Mensen zijn zelden burgers</i>	36
<i>De ondeugende griffier</i>	37
<i>Maximaal plezier van je stem</i>	38
<i>In de geest van</i>	39
<i>De depoliteiserende mythes van het dualisme</i>	40
<i>Tussen signalen en werkelijk beleid</i>	41
<i>Zelfs de provincies moeten nu duaal</i>	42
<i>De luxe van een griffie, of hoe de raad een oor krijgt aangenaaid</i>	43
<i>Veiligheid verward met repressie</i>	44
<i>Realisme over rekenkamers</i>	46
<i>Legitimiteit is niet te koop</i>	48
<i>Om de politiek, niet om het bestuur</i>	49
<i>Harde klappen en fluwelen handschoenen</i>	50
<i>Bezuinigingsfundamentalisme</i>	51
<i>Verbeter de wereld, begin bij jezelf</i>	52
<i>Metten is maar zelden weten</i>	53
<i>De tragiek van Utrecht</i>	54
<i>Dualisme leidt tot herindeling</i>	55
<i>Aanpak evaluatie dualisering deugt niet</i>	56
<i>De waarheid van de macht</i>	57
<i>Paal en perk aan kaders stellen</i>	58
<i>I am the griffier</i>	59
<i>Loslopende honden worden afgeschoten</i>	60
<i>Een baan voor een raadslid</i>	61
<i>Teweer tegen Transparantitis</i>	62
<i>Een memorabel jaar</i>	63

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

Van politici en ambtenaren

2 november 1999

Zou het ooit nog goed komen tussen politici en ambtenaren? Steeds luider klinken de verwijten over en weer. Ambtenaren houden informatie ‘onder de pet’, zijn beducht voor openheid en houden amper rekening met politieke beslissingen. Politici op hun beurt nemen onuitvoerbare beslissingen, springen van incident naar incident en als het mis gaat verschuilen ze zich achter ambtenaren die zich niet kunnen verdedigen. Een moeizame verhouding is het resultaat. Op nationaal niveau uit zich dat vooral in discussies over politieke verantwoordelijkheid en de vraag of ambtenaren een eigen mening mogen verkondigen. Op provinciaal en lokaal niveau ligt het accent wat anders: daar draait het vooral om de mate waarin ambtenaren en politici elkaar vertrouwen. Het *dédain* waarmee op die niveaus bestuurders en topambtenaren over elkaar spreken is wat dat betreft bepaald verontrustend. Maar de kern is steeds hetzelfde: hoe geven we de verhouding tussen gekozen politici en benoemde ambtenaren vorm, zodanig dat aan ieders kennis en rol recht wordt gedaan?

Voor diverse kamerleden ligt de zaak eenvoudig: de oorzaak van die moeizame verhoudingen zijn de ambtenaren. Zo suggereerde Thom de Graaf half september dat ambtenaren een cursus ‘politieke processen’ moeten volgen, want hun antenne voor politieke gevoeligheid en actualiteit zou slecht zijn ontwikkeld. Nu kan scholing natuurlijk nooit kwaad. Het verzet de zinnen en ‘je steekt er nog wat van op ook’. Bovendien verdienen velen aan het ‘levenslang leren’ van ambtenaren een uitermate goed belegde boterham. Of de gedachtegang van De Graaf klopt, waag ik overigens te betwijfelen. Hele volkstammen ambtenaren hebben inmiddels al trainingen gehad waarin het juist draait om die politieke aspecten van het openbaar bestuur. Daarnaast hebben veel ambtenaren tegenwoordig niet meer de traditionele juristen-achtergrond, maar zijn socioloog, politicoloog of bestuurskundige – opleidingen waarin die aandacht voor politieke en maatschappelijke processen centraal staat.

Zat achter de suggestie van De Graaf althans nog het vermoeden van een analyse, voor een tot op heden onopvallend kamerlid van het CDA, Wijn, is het leven nog eenvoudiger. Ambtenaren zijn incompetent of tenminste niet toegerust voor hun taak. Dat is de conclusie die hij in de NRC trekt uit de zaak-Layota, waarin de burgemeester van Edam weigert mee te werken aan de uitzetting van een Surinaams meisje en daarin steun krijgt van een meerderheid van de Tweede Kamer. Een buitengewoon scherpzinnige diagnose, op het briljante af. De ene dag zijn de IND-medewerkers niet streng genoeg en hebben hun beslissingen een ‘aanzuigende’ werking, de andere dag handelen ze te weinig naar de bedoelingen van de wetgever. “Het is niet goed, of het deugt niet”, placht mijn moeder dan te zeggen. En de opsteller van de regels blijft natuurlijk netjes buiten schot. Tegenover zoveel hypocrisie past maar één suggestie. Ga zelf eens je eigen regels uitvoeren. Niet een dag of een weekje, maar een heel jaar. Om deze stage een zo reëel mogelijk karakter te geven, moet de vergoeding die Wijn krijgt als kamerlid in deze periode natuurlijk met ongeveer tweederde worden verminderd, tot het salarisniveau van een gewone medewerker. Verder dienen alle normale sancties wegens disfunctioneren toegepast te kunnen worden, tot ontslag aan toe – en vooruit, ook alle beloningen wegens goed presteren.

Achter deze aanbeveling gaat een andere observatie schuil. De spanningen tussen politici en ambtenaren spruiten deels voort uit een gebrek aan inzicht en kennis bij politici in vraagstukken van organisatie en management. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering is een ingewikkeld proces waarbij veel actoren zijn betrokken, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. Politieke besluiten zijn vaak vaag, doelen ervan niet gedefinieerd en niet zelden in strijd met andere regels of eerdere beslissingen. Organisatorische aspecten vereisen zorgvuldige voorbereiding en de ‘overproductie van beleid’ door politici veroorzaakt op zichzelf al een cumulatie van knelpunten. Politieke tijd is anders dan ambtelijke tijd. Lang na het politieke besluit krijgt de uitvoering concreet gestalte, meestal op het moment dat de gemeenteraad of de Kamer een nieuw item interessant vindt dat dan weer hoogste prioriteit krijgt. Ook abrupte politieke interventies naar aanleiding van een vermeend incident, halen veel meer over hoop dan menig politicus zich realiseert.

Een intensieve cursus Organisatie en Management voor politici is dan ook op zijn plaats. Dat levert een zeker zo grote bijdrage aan de verbetering van de politiek-ambtelijke betrekkingen als een training voor ambtenaren. Dat daarmee het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers gedurende

de training kleiner is dan nu, kan amper een probleem zijn. Immers, minder Statenleden zou een kwaliteitsverbetering betekenen aangezien de resterende volksvertegenwoordigers zich dan op de hoofdlijnen zullen concentreren. Als die redenering klopt, valt niet in te zien waarom we deze dan niet ook op de Tweede en Eerste Kamer en gemeenteraden kunnen toepassen. Door nu steeds een kwart van de volksvertegenwoordigers op cursus te sturen, bereiken we deze vermindering op geheel natuurlijke wijze.

Hedendaags corporatisme

14 december 1999

Waar je de laatste tijd weinig meer over leest is interactieve besluitvorming. In de praktijk is het echter nog steeds een zeer actueel thema. Dagelijks worstelen gemeentebesturen met de vraag hoe hun burgers bij de besluitvorming te betrekken. Want dat dat moet, staat voor velen als een paal boven water. De verwachtingen zijn hoog gespannen. Door de burgers eerder bij besluiten te betrekken verkrijgen we onder andere een beter inzicht in de aard van de problemen, komen we tot nieuwe invalshoeken, tot meer en creatievere oplossingen, ontstaat er een groter draagvlak en daarmee minder problemen bij de uitvoering.

Het is niet geheel duidelijk waarop deze verwachtingen zijn gebaseerd. Om te beginnen is de vaak gewekte suggestie onjuist als zou er vóór de 'uitvinding' van interactief beslissen geen participatie van burgers mogelijk zijn geweest. Denk maar aan alle inspraakmogelijkheden die vanaf het begin van de jaren '70 zijn ontwikkeld. Natuurlijk, coproductie reikt verder, al was het maar omdat de overheid de burgers opzoekt in plaats van afwacht en stilletjes hoopt dat er niemand komt. Maar het is meer een verfijning van lang bestaande mogelijkheden, dan een totaal nieuwe benadering. Ook de theoretische onderbouwing is veelal schimmig, vooral ten aanzien van het vergrote draagvlak voor een beslissing. Waarom zouden burgers die fijn interactief mee hebben mogen doen, maar uiteindelijk het pleit hebben verloren zich daar bij neerleggen en niet in de uitvoeringsfase gewoon alle mogelijkheden benutten om alsnog hun gelijk te halen? Bovendien: vanwaar toch die suggestie dat er zoiets zou bestaan als *de* burgers die een gezamenlijk standpunt hebben: als er meerdere en tegengestelde standpunten zijn, is er altijd een groep die zijn zin niet krijgt. Zo woon ik in een wijk waar de gemeente via coproductie geprobeerd heeft verkeersmaatregelen te nemen. In no-time stonden er twee bewonersorganisaties lijnrecht tegenover elkaar, die elk beweerde op te komen voor de belangen van de wijk. Het gemeentebestuur besloot tot een wat halfslachtig compromis, dat uiteindelijk werd getorpedeerd door een rechter die door een van beide belangengroepen was ingeschakeld.

Maar er is meer. Wie de schaarse empirische studies beziet, komt tot de conclusie dat interactief werken steeds weer resulteert in nieuwe vormen van corporatisme. Van overleg met bewoners verschuift het accent naar overleg met bewonersorganisaties. En uit de corporatisme-literatuur weten we maar al te goed wat dat voor problemen met zich brengt. Deze spruiten voort uit fundamentele twijfel over het democratische gehalte van corporatistische stelsels. Wie wordt door een organisatie vertegenwoordigd, wat is de representativiteit ervan? Verder is onduidelijk hoe een organisatie de eigen achterban kan binden aan een door haar gesloten compromis. Steeds weer vallen gemeenten in dit zwaard. Rondom bijvoorbeeld een project 'kunst in de wijk' of 'groen in de buurt' organiseert een gemeente dan een uitgebreid beslisproces, met ruime mogelijkheden tot participatie. De gemeente verstrekt intensieve voorlichting en richt zich daarbij met name op de bewonersorganisaties, vooral omdat er anders geen aanspreekadres is. Die organisaties praten opgewekt mee en stemmen na lange onderhandelingen in met een plan. Maar als de uitvoering dan daadwerkelijk aanvangt, breekt alsnog de pleuris uit. Woedende bewoners laten weten dat dat zo niet kan en dat er toch eerst overleg met hen gevoerd moet worden: zij weten weer eens van niets. De bloeddruk van menig wethouder is hierdoor al fors gestegen.

Interessant is dat we na de ontzuiling van de jaren '70 en '80 en de ontakeling van het maatschappelijk middenveld in de jaren '90 met interactieve beleidsvorming een zoektocht van het openbaar bestuur zien naar 'nieuwe' gesprekspartners. De heruitvinding van het maatschappelijk middenveld zagezegd. Daarmee is interactieve beleidsvorming niet alleen een voortzetting van oude inspraakmethoden maar tevens een uiting van herlevend corporatisme, iets waar we ons lang geleden van dachten te hebben bevrijd. Dat die maatschappelijke organisaties vervolgens ook nog steeds uitstekend in staat zijn de overheid te vinden, blijkt uit een deze week verschijnend proefschrift over hun rol in lokale besluitvorming. Het is ironisch dat een zoektocht naar meer democratie eindigt in een stelsel waarin dat juist de zwakke plek is.

Dan maar stoppen met coproductie of interactieve besluitvorming? Wel als het er om gaat draagvlak te creëren door burgers te commiteren via bewonersorganisaties. Dat werkt niet. De primaire doelstelling van interactieve besluitvorming is communicatie: tijdig, volledig en correct. Postbus 51 wordt als het ware vervangen door burgerpanels, arena's en wijkcontactavonden. Een

gemeentebestuur dat vervolgens daarbij niet de makkelijke weg kiest door zich te richten op organisaties maar juist individuele betrokkenen weet te benaderen, haalt het maximale uit deze beslismethode.

Elzinga's dans op de vulkaan

25 januari 2000

Het jaar is nog maar een paar weken oud en dan al direct zo'n mooi rapport. Het is dan ook een product waar 'tout' politiek-bestuurlijk en politicologisch Nederland op enigerlei wijze materiaal voor heeft kunnen aandragen. Met vaardige hand heeft de Staatscommissie vervolgens uit al deze brokstukken een kwalitatief sterk rapport vervaardigd. En natuurlijk is er ook oog voor het detail. Het rapport verschijnt net ná de jaarwisseling. Ervoor had natuurlijk ook makkelijk gekund, maar dan was het van meet af aan een rapport uit de vorige eeuw geweest.

Hoe langer ik echter lees in het rapport, hoe ongemakkelijker ik me voel. Dat is niet vanwege die merkwaardige aanbevelingen inzake de aanstellingswijze van de burgemeester of door de teleurstellende analyse van de positie van het ambtelijk apparaat. Mijn onbehagen hangt samen met het eerste probleem dat de Staatscommissie noemt: de werking van de lokale democratie. De commissie komt daar niet echt uit. Een paar jaar geleden was het ernstig in de mode om te preken over de 'kloof' tussen politici en kiezers. Dat leidde veelal tot richtingloos gezeur. Maar wat blijft is een gestage achteruitgang van de rol en relevantie van politiek en openbaar bestuur in de ogen van burgers. De opkomst bij verkiezingen daalt gestaag. Mensen zijn alleen nog lid van een politieke partij vanwege hun plaats in raad, staten of parlement of vanwege een hoge ambtelijke positie. Voor hun financiën moeten deze partijen vervolgens een steeds groter beroep op de staatskas doen en zelfs sponsoring wordt niet meer geschuwd. Wellicht dat een studiebezoek aan de CDU nog wat oplevert. Franssen schreef vorige week op deze plaats dat institutionele veranderingen dat tij niet zullen keren. Zijns inziens gaat het om de politieke cultuur. Maar ik vrees dat een andere cultuur ook weinig meer zal baten. Nog even en we hebben een politiek-bestuurlijke elite die alleen zelf nog denkt gezaghebbend waarden aan de samenleving toe te delen.

Tegen deze achtergrond komt de diepgang en kwaliteit van het rapport-Elzinga in een wat ander daglicht te staan. In een verwoede poging van het Ancien Régime overeind te blijven, benoemt het uit eigen kring een Staatscommissie waarin keurig alle bestaande politieke partijen zijn vertegenwoordigd. Deze commissie vraagt iedereen die direct of indirect verknoopt is met het bestaande politiek-bestuurlijke systeem een bijdrage te leveren. En al die betrokkenen vinden het vervolgens een indrukwekkend rapport. Maar de invoering van een gemeentelijk enquêterecht zal de afkalvende legitimiteit van de raad niet tegengaan. Ook het doen van een enkelvoudige voordracht zal niet helpen. Want in die raden zetelen vertegenwoordigers die nauwelijks bekend zijn en waarvoor nog maar net de helft van de kiezers op komt dagen. Bovendien behoren die raadsleden tot partijen waarvan amper meer iemand lid is. In een wanhopige poging tot lijfsbehoud geven die partijen zichzelf nu wat extra taken. Zoals marskramers in het verleden naast garen en band ook spelden gingen verkopen. Tevergeefs, en nu is het een uitgestorven professie.

Weet u wat we volgens mij met zijn allen aan het doen zijn? Dansen op de rand van de vulkaan. 'Ours is essentially a tragic age, so we refuse to take it tragically' ('Onze tijdperk is in diepste wezen tragisch en daarom weigeren we het tragisch op te vatten'). Zo begon D.H. Lawrence in 1928 zijn roman *Lady Chatterley's Lover*. Hij drukte daarmee het desperate gevoel van blijheid van de jaren twintig uit: een wereld die kraakt in zijn voegen, met al het voorvoelbare onheil dat dan al bijna tastbaar is. En juist om dat beklemmende gevoel te ontkennen, gaat de goeie burgerij zich te buiten aan zang, dans en overspel. Iets soortgelijks doet zich ook voor bij de discussie over het lokale bestuursstelsel. Het rapport van de commissie-Elzinga is in zijn kwaliteit bijna uitbundig te noemen. Hier en daar wordt de dieperliggende vraag naar het functioneren van de (lokale) representatieve democratie naar boven gehaald. Maar deze vraag valt zover buiten de vastliggende kaders dat we snel terugdansen naar wat we kennen en begrijpen. Dus slaat de discussie naar binnen en debatteren wij ingewijden over het verschil tussen een burgemeestersstemming en een burgemeestersreferendum en over de vraag of een gemeentelijke rekenkamer verplicht gesteld moet worden. Ik weet zeker dat de analyses en voorstellen uit het rapport in het politiek-bestuurlijke debat nog jaren doorklinken – maar dan ook alleen daar. 'Ours is essentially a tragic system, so we refuse to take it tragically'.

Tarieven belasting onroerend goed niet omlaag

7 maart 2000

Sluipenderwijs verovert de hertaxatie in het kader van de WOZ de politieke agenda. Met ingang van volgend jaar wordt de OZB gebaseerd op de taxatie per 1 januari 1999. Ten opzichte van de vorige peildatum is de economische waarde van het onroerend goed met zo'n 60 procent gestegen. Bij ongewijzigde tarieven betekent dat derhalve een fikse stijging in de OZB-heffing. Omdat bovendien niet alle woningen evenveel in prijs zijn gestegen, schemert er nog een verdelingsvraagstuk achter. Om het beeld compleet te maken, is de waarde van niet-woningen (zeg maar bedrijfspanden) in die periode slechts een procent of 15 gestegen.

Die mogelijke stijging van de OZB-heffing volgend jaar wordt nu reeds actueel. Het speelt een rol in de begroting voor 2001 en met de voorjaarsnota neemt men daar nu al een voorschot op. De discussie over de tarieven zullen we dus in de komende maanden moeten voeren. Inmiddels heeft menig lokaal bestuurder al aangegeven niet te willen 'profiteren' van de sterke waardeverhoging van huizen. De gestegen waarde mag niet tot een hogere OZB-heffing leiden: de hertaxatie moet 'lasten-neutraal' verlopen. Dat standpunt is ook door minister Peper en de gehele Kamer ingenomen. Natuurlijk heeft de Kamer zich in het geheel niet te bemoeien met de lokale belastingtarieven zolang deze binnen wettelijke grenzen liggen, maar dat terzijde.

Ik ben toch benieuwd hoe men dat 'lasten-neutraal' voor zich ziet. Menigeen fixeert zich nu op de verhouding tussen de tarieven voor woningen en niet-woningen. Dat verschil moet in de toekomst 40 of zelfs 60% kunnen bedragen. Daarmee kan worden ondervangen dat bij een gelijkblijvende totale opbrengst de tarieven voor bedrijven dalen en voor woningen toch stijgen. Maar wanneer de totale opbrengst gelijk blijft, kunnen er ook binnen de categorieën nog forse verschillen bestaan. Dus kunnen voor individuele woningen de heffingen nog steeds sterk stijgen, maar ook dalen. Bij een gemiddelde nul-stijging zien de hardste groeiers een lastenverzwaring tegemoet terwijl de woningen die het minst zijn gestegen een lastenverlichting mogen verwachten. Pikant is dat dat respectievelijk de relatief goedkope en relatief dure huizen zijn. Het pleidooi voor gelijkblijvende OZB-opbrengsten resulteert derhalve in het soort Mattheus-effect waarvoor de VVD zo ongeveer is opgericht, maar dat andere partijen toch minder zou moeten aanspreken.

Maar waarom mag de totale OZB-opbrengst niet meestijgen met de waardeverhoging van het onroerend goed? In Nederland zien we dat private rijkdom gepaard gaat met publieke armoede. Op een kleine groep na heeft iedereen volop geprofiteerd van de economische groei van de laatste jaren. Die particuliere weelde vinden we echter niet terug op collectief niveau. De gezondheidszorg of het onderwijs staan er bijvoorbeeld maar weinig florissant bij. En nu zich een mogelijkheid aandient om de collectieve voorzieningen ook eens een stimulans te geven, schrikt men van rechts tot links daarvoor terug. Lastenverzwaring is al net zo'n taboe als het aanpakken van de hypotheekrente-aftrek. Maar investeren in de publieke sector kost nu eenmaal geld. Bovendien hoeft een hoge procentuele lastenstijging in absolute zin niet zoveel voor te stellen. Voor een huis dat eerder op 3 ton werd getaxeerd en nu op 5 ton zou bij ongewijzigde tarieven de OZB-heffing met 60% stijgen. Tegen het huidige officiële rektarief is dat 5 tientjes per maand voor een huishouden dat op dit moment een kwadratisch veelvoud daarvan uitgeeft aan een skivakantie.

Het vereist politieke moed om te besluiten de totale OZB-opbrengst mee te laten stijgen met de economische voorspoed van particulieren en de tarieven dus niet of maar gedeeltelijk te verlagen. Wat daarbij helpt is om aan te geven waarvoor de extra middelen binnen de gemeente worden ingezet. Dat is natuurlijk afhankelijk van de lokale situatie: misschien een extra taaldocent op een zwarte school, eindelijk de aanleg van dat fietspad langs die drukke verkeersweg of de ontwikkeling van een park. Maar eerst moet er een politieke keuze worden gemaakt. Of de gemeente verlaagt de tarieven zodat de totale opbrengst gelijk blijft en trekt wat rookgordijnen op om de herverdelingseffecten te versluieren. Veel lawaai over de verhouding tussen woningen en niet-woningen helpt daarbij. Klagen over de moeilijke financiële positie van zo'n gemeente is dan de komende jaren natuurlijk niet aan de orde. Of de gemeente eist haar deel op van de economische voorspoed, laat de tarieven gelijk of verlaagt ze slechts in geringe mate en kiest voor investeren in de toekomst.

Riooljournalistiek

18 april 2000

Zembla gezien, enige weken geleden? Het programma besteedde een uitzending aan de gemeentesecretaris. Dominant waren gouden handdrukken die secretarissen krijgen wanneer ze ‘in de knel’ komen. Het programma was van een buitengewoon bedenkelijk allooi. Via een aaneenschakeling van een paar ongefundeerde uitspraken vestigden de makers het beeld dat gemeenten met geld smijten, om maar van hun secretaris af te komen. Een van de redeneringen liep ongeveer als volgt: steeds meer secretarissen komen in de knel, in de knel gekomen secretarissen krijgen een steeds hogere gouden handdruk, dus wordt er steeds meer gemeenschapsgeld aan besteed. Een paar interviews, wat suggestieve opsommingen, een gesprek met een advocaat van kwade zaken en met een bestuurskundige die er ook geen systematisch onderzoek naar had gedaan maar wel een uurtje over had, omlijsten dan dit beeld.

Met een diep gevoel van weerzin heb ik het programma bekeken. In hun voorbereiding zijn de programmamakers nog langs geweest om wat informatie te verzamelen omdat ik in een vorige functie betrokken ben geweest bij onderzoek naar de gemeentesecretaris. De discrepantie tussen het eerste telefonische gesprek – “we gaan een programma maken over de gemeentesecretaris” – en de opening van het tweede gesprek – “we gaan een programma maken over de gouden handdrukken van gemeentesecretarissen” was subtiel, maar overduidelijk. De betreffende journalist wilde weten hoeveel secretarissen in de knel komen, waarom ze in de knel komen, of dat toeneemt, hoeveel geld ze dan meekrijgen, etc. Ik moest haar teleurstellen: niemand weet hoeveel secretarissen jaarlijks in de knel komen. Laat staan dat het mogelijk is vast te stellen of het toeneemt. De echte conflictsituaties, zoals Zaanstad enige jaren geleden, zijn natuurlijk niet zo moeilijk te herkennen. Maar als een secretaris vrijwillig vertrekt naar een andere functie, zit daar dan misschien toch niet een sluimerend conflict achter? Zijn in het verleden wellicht conflicten veel meer dan nu met de mantel der liefde bedekt en intern gehouden, zodat we nu een vertekend beeld krijgen? De enige indicatie die we hebben is dat de ‘doorlooptijd’ van secretarissen af lijkt te nemen, al moeten we ook daarmee voorzichtig zijn omdat harde gegevens ontbreken. Maar die verkorting van de duur dat iemand een functie uitoefent zien we overal in de samenleving, dus dat zegt niet zoveel. Verder is het natuurlijk ook van belang de verhoudingen in de gaten te houden. Als er in een jaar vijf of zes secretarissen sneuvelen, is dat een procent van het totaal. Tijdens dit soort gesprekken blijkt toch telkens weer dat maar weinig mensen weten hoeveel gemeenten er in Nederland zijn.

Aan zo’n genuanceerd verhaal heeft een journalist van dit slag niets. Dus slaan de makers de bewijsvoering gemakshalve maar over. In plaats daarvan worden gemeenten genoemd waar de secretaris in de afgelopen jaren is vertrokken, opgeleukt met ansichtkaarten (‘groeten uit ..’) van de betreffende plaatsen. In een aantal daarvan vanwege een expliciet conflict, in een aantal gevallen suggereert het commentaar dat er ‘iets’ was. Door een langere periode te nemen, wordt zodoende de indruk gewekt dat het vaak mis gaat. Even weinig genuanceerd is de berichtgeving over de bedragen. Het gaat bij een gouden handdruk al snel om grote getallen, zo zit ons arbeidsrecht en de bijbehorende jurisprudentie in elkaar. Met veel vertoon, alsof het om belangrijke onthullingen gaat, melden de makers voor een aantal gevallen de hoogte van de afkoopsom. Deze blijkt te variëren tussen de 500.000 en anderhalf miljoen gulden. Gemakshalve vermenigvuldigen de programmamakers dat met 537 en komen dan op een enorm bedrag. Als het niet zo treurig was, zou je erom lachen.

Alleen gouden handdrukken zouden een wel heel kort programma opleveren. Daarom gaan de makers ook nog even in op de functie als zodanig, vooral aan de hand van mooie plaatjes van een secretaris in een Jan-Jans-en-de-Kinderen-auto en een interview met hem. Ik betwijfel of iemand die niets van de functie weet, daardoor nu echt meer inzicht heeft gekregen. Temeer als daarna Derksen nog wat gaat roepen over verlies aan macht en de overbodigheid van functie en functionarissen. Het wachten is nu op zijn publicatie over het onderzoek waarop hij deze ‘sweeping statements’ baseert. Daar zullen we, vrees ik, nog heel lang op moeten wachten.

Het is al met al riooljournalistiek, dat bovendien nog met publieke omroepgelden wordt gefinancierd. Vooral dat laatste steekt. Beoordeling van programma’s vooraf is natuurlijk ongewenst en bovendien niet nodig. Als via de belasting betalende kijker wil ik echter wel de mogelijkheid

krijgen dit soort programma's en hun makers achteraf aan te pakken. Een of twee waarschuwingen en dan met een grote boog buiten zetten. Zonder gouden handdruk natuurlijk.

Lokale rekenkamers: Bonnetjespolitie of verantwoordingsinstrument

16 mei 2000

De Commissie-Elzinga noemt een lokale rekenkamer als mogelijk instrument om de positie van de raad ten opzichte van het college te versterken. Menigeeen greep de affaire-Peper vervolgens aan om het belang van zo'n instituut te benadrukken. 'Hadden we maar overal een lokale rekenkamer, dan zouden alle bestuurlijke bonnetjes systematisch kunnen worden gecontroleerd.' Volgens mij deugt die plaatsbepaling van een lokale rekenkamer niet en is het zelfs dodelijk voor zo'n instituut. Als een rekenkamer wordt opgezet om rechtmatigheidsonderzoek te verrichten, is deze direct onschadelijk gemaakt en van het stigma Bonnetjespolitie komen ze nooit meer af. Een lokale rekenkamer heeft pas meerwaarde wanneer deze zich richt op beleidsevaluatie. Voor onderzoek naar de rechtmatigheid van allerlei uitgaven en inkomsten hebben we al de accountant en de rekeningcommissie van de raad. Ingewijden mogen zich storten op de betekenis van een goedkeurende accountantsverklaring: is 'een getrouw beeld' hetzelfde als 'rechtmatig'? Maar dat heeft allemaal weinig te doen met de werkelijke mogelijkheden van een rekenkamer.

Evaluatie-onderzoek heeft zich ontwikkelt van rechtmatigheid, via efficiency en effectiviteitsonderzoek naar effecten-onderzoek. Beleid heeft naast beoogde effecten immers veelal ook talloze neven- en onbedoelde effecten. Juist op lokaal, maar overigens ook op provinciaal niveau, ontbreekt het grotendeels aan systematisch onderzoek naar de effecten van beleid. Liever keuvelt men vrijblijvend over prachtige doelstellingen tijdens de beleidsvoorbereiding, maar bijna niemand wil weten of het ook allemaal zo heeft uitgepakt als gehoopt. Want noch voor bestuurders, noch voor raadsleden, noch voor ambtenaren is de boodschap plezierig dat maar bitter weinig van hun activiteiten daadwerkelijk het beoogde effect bewerkstelligen. Temeer daar er vrijwel altijd onbedoelde en ongewenste neveneffecten zijn. 'Evalueren is terugkijken, ik kijk liever vooruit' roepen krachtdadige bestuurders dan.

Een rekenkamer moet dan ook eerst en vooral gezien worden als instrument ten behoeve van burgers. Want waar de wetgevende, de controlerende en de uitvoerende macht zelden belang hebben bij evaluatie, zullen zij er zeker niet spontaan toe overgaan bij majeure kwesties die lastig zijn terug te draaien. Dus worden de effecten van verzelfstandigingsoperaties, ingrijpende infrastructurele veranderingen of de afschaffing van het erfpachtstelsel maar niet onderzocht. Een rekenkamer moet dat afdwingen. Een rekenkamer dient dan ook juist niet neergezet te worden als controlemiddel voor de raad. Het is primair een middel waarmee bestuur en politiek verantwoording kunnen afleggen aan de burgers. Een beslissing over het wel of niet instellen van een rekenkamer vormt dan ook een uitdrukking van de politieke wil en moed om dat te doen.

Natuurlijk is geld hierbij een complicerende factor. Een rekenkamer is duur. Onderzoek naar beleidseffecten is nu eenmaal buitengewoon ingewikkeld. Enerzijds kan de omvang van het budget worden gezien als de mate waarin men bereid is verantwoording af te leggen aan de burgers. Maar anderzijds zit er een schaaffect in. Pas vanaf een paar honderdduizend gulden wordt het serieus en wie het voor minder wil doen, houdt zichzelf of anderen voor de gek. Maar dat betekent weer dat voor gemeenten met minder dan 100.000 inwoners een eigen rekenkamer niet haalbaar is, zelfs als de politieke wil er zou zijn. De aanbeveling van de Commissie-Elzinga om lokale rekenkamers in te stellen, is derhalve voor veruit de meeste gemeenten niet zonder meer uitvoerbaar. Een intergemeentelijke rekenkamer is een optie. Door botje bij botje te leggen, kan deze van voldoende gewicht zijn. Zo'n rekenkamer zou dan bijvoorbeeld voor een aantal gemeenten tegelijk een bepaald beleidsterrein of een bepaalde maatregel kunnen evalueren. Maar dat zal ongetwijfeld een bron van conflicten worden, vooral in WGR-gebieden waar de samenwerking toch al niet zo wil vloten. Deze optie is wellicht echter nog te verkiezen boven een variant waarbij de provincie als het ware de taak van lokale rekenkamers naar zich toe trekt.

Ook de relatie tot onderzoeksafdelingen zoals die in veel wat grotere gemeenten bestaan, is het overdenken waard. Gaan rekenkamer en onderzoeksafdeling straks volledig gescheiden door het leven? Dan bestaat het gevaar van doublures, elkaar in de weg zitten en concurrentie. Samenwerken dan maar? Dan komt de autonomie van de rekenkamer in het geding. Opheffen van de onderzoeksafdeling ten faveure van de rekenkamer? Dan dreigt alles buiten de beleidsevaluatie te

komen vervallen: verzamelen van beleidsrelevante informatie, onderzoeksadvisering, begeleiding van uitbesteed onderzoek, et cetera.

Instellen van een rekenkamer blijft echter eerst en vooral een kwestie van verantwoording willen en durven afleggen aan burgers. Reductie tot controlemiddel voor de raad is veel te beperkt. En hoe complex de vormgeving ervan ook is, degradatie tot bonnetjespolitie is een teken van angst. Het moet niet gaan om rechtmatigheid maar om beleidsevaluatie. Daar valt nog een wereld te winnen. Laat de bonnetjes en financiële streken maar over aan de accountants, die weten daar wel raad mee. Voor rekenkamers moet het beleid centraal staan, niet de bestuurders.

ICT: onbekend maakt onbemind

4 juli 2000

Echt indrukwekkend is de opmars van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in gemeenteland nog niet, zo bleek onlangs uit een onderzoek. De meeste gemeentelijke en trouwens ook provinciale websites bieden weinig meer dan telefoonnummers en openingstijden. Enig rondbellen leert verder dat in nog lang niet alle gemeenten ambtenaren een eigen email-adres hebben. En mochten ze dat al hebben, dan is dat meestal gelijk de enige internetfaciliteit waarover ze individueel beschikken: "We hebben een internet-PC in de bibliotheek". Dat reclamespotje over dat bedrijf met maar één aansluiting lijkt wel speciaal voor gemeenten gemaakt. Lang geleden was één telefoon per afdeling ook al reuze geavanceerd. Om er wat meer vaart in te brengen, heeft Van Boxtel nu verordonneerd dat over twee jaar alle gemeenten 'on line' moeten zijn. De trage ontwikkeling baart hem natuurlijk zorgen maar komt wellicht niet eens zo slecht uit. Nu het GroteStedenBeleid vanuit zijn positie zo ongeveer klaar is, moet hij nog wel wat te doen hebben de komende paar jaar.

Het langzame tempo waarin ICT zich lokaal ontwikkelt heeft meerdere oorzaken. Jaren jaar straf bezuinigen op deze bestuurslaag laat duidelijk sporen na. Verder is de invoering ervan in een gemeente vele malen ingewikkelder dan op rijksniveau. Ministeries behandelen geen zaken van individuele burgers, gemeenten wel. Beleidsuitvoering op nationaal niveau is toch vooral een kwestie van veel papier produceren, in tegenstelling tot het lokale niveau waar het om de fysieke werkelijkheid gaat. Daarnaast speelt de ambtelijke en bestuurlijke cultuur een rol. Degenen die moeten besluiten in ICT te investeren, lopen zelf maar zelden voorop in PC- of internetgebruik en onbekend maakt onbemind. Bovendien zijn investeringen in de organisatie "nu eenmaal moeilijk aan burgers uit te leggen", zoals ik van de week nog eens hoorde beweren.

Wat er aan lokale webactiviteiten gebeurt, richt zich vooral op elektronische dienstverlening. Burgers kunnen informatie en formulieren opvragen en hier en daar deze ook al via elektronische weg ingevuld retourneren. Hoewel de invoering langzaam gaat, is er al wel veel informatie. Dus wie nu nog moet beginnen, kan in korte tijd de achterstand goedmaken. Handboeken om een elektronisch loket op te zetten zijn direct via internet beschikbaar. Onderzoeksresultaten over de knelpunten bij een internetsite staan eveneens klaar. U zit te dubben over de juridisch status van e-mails en hoe daarmee om te gaan? Een protocol is direct te 'downloaden'. U moet dan natuurlijk wel beschikken over een internetaansluiting. Aangezien het percentage burgers met een internetaansluiting in de meeste gemeenten nog vele malen groter is dan het percentage aansluitingen in het gemeentehuis, moet u het wellicht even thuis doen.

Langzaam aan ontwikkelt de lokale elektronische dienstverlening zich. Maar ICT en gemeentelijke democratie blijkt nog veel moeilijker te zijn. Zelfs het denken hierover staat nog in de kinderschoenen. Er wordt wat geroepen over directe meningspeilingen en dat burgers nota's moeten kunnen opvragen. En we moeten natuurlijk 'chatten' met onze bestuurders. Een bekend voorbeeld zijn de babbelsessies met Van Boxtel. Kwade tongen beweren trouwens dat tijdens deze sessies de kans groot is dat je ongemerkt met een van zijn ambtenaren babbelt. Ongemerkt, omdat het 'namens deze' ontbreekt in de ondertekening. Zo krijgt chatten natuurlijk wel een erg virtueel karakter. Maar het is wel een idee voor al die bestuurders die met frisse tegenzin aan zo'n elektronisch spreekuur beginnen. Al zullen burgers zich niet heel lang laten bedotten.

Dat de relatie tussen ICT en gemeentelijke besluitvorming nog nauwelijks invulling krijgt, is even begrijpelijk als onbevredigend. Dit soort vernieuwingen starten vanuit het bestaande. Nog maar weinigen vragen zich op een fundamenteel niveau af welke functieveranderingen ICT voor gemeenten teweeg gaan brengen. Bij de dienstverlening kunnen we dat al wel enigszins bedenken. Traditionele gemeentelijke producten zonder lokale beleidsruimte (afgezien van de tariefstelling) als paspoort, rijbewijs of een verklaring omtrent gedrag hoeven helemaal niet door gemeenten te worden verstrekt. Een elektronische link naar het GBA is voldoende. Zeker nu de aanmaak van een paspoort toch is gecentraliseerd, is het onzin om mij twee keer naar het gemeentehuis te laten komen. De aanvraag kan elektronisch geschieden, bij een willekeurige gemeente, postkantoor of een particulier bedrijf. Vervolgens kan ik het paspoort daar afhalen of krijg ik het thuisbezorgd, afhankelijk hoeveel ik daarvoor wil betalen. Gemeenten zullen straks met anderen en met elkaar concurreren, waarbij de prijs-service verhouding centraal staat. Dit geldt voor alle diensten zonder lokale beleidsvrijheid.

Maar voor de gemeente als politieke gemeenschap ligt het veel complexer. Grenzen zouden vervagen onder invloed van ICT of verworden tot slechts administratieve werkelijkheden. Politieke sturing verliest daarmee aan betekenis. Waarop of op wie hebben beslissingen invloed en wie mag meebeslissen? Spontaan zal het denken op gemeentelijk niveau over de invloed van ICT op de functies van het lokaal bestuur waarschijnlijk niet op gang komen. Hier ligt een schone taak voor de VNG. Nieuwe voorzitter, aan de slag!

De techniek van het herindelen

7 augustus 2000

Twentestad gaat niet door, Utrecht gaat wel door, Haaglanden is onduidelijk en Eindhoven begint de contouren van een 'vreselijk dossier' aan te nemen. Minder in het oogspringende herindelingen verlopen daarentegen aanmerkelijk soepeler. Sinds de motie-Remkes is immers het uitgangspunt dat centrumgemeenten 25 jaar vooruit moeten kunnen met ruimte voor woningen en bedrijven. Daarmee wordt de besluitvorming stukken eenvoudiger - op het schematische af. Stap 1: bepaal in een gebied de centrumgemeente. Stap 2: maak een schatting van de benodigde bouwgrond. Stap 3: vergelijk de huidige ruimte met de benodigde ruimte. Is er geen tekort: doe niets. Is er een tekort: start een herindelingsprocedure. Het ontbreekt nog aan een geobjectiveerd ruimtebehoefteberekeningsmodel, maar anders kan betrekkelijk eenvoudig een expertsysteem worden ontwikkeld dat eenmaal per jaar voor heel Nederland berekent of en waar herindeling nodig is. Daar hebben we geen 'Stuurgroep Krachtige Gemeenten' meer voor nodig.

Wel een aardig rapport overigens van die Stuurgroep. Van zeven regio's waarin de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden is een analyse gemaakt van maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten. Vanwege de overigens uiteenlopende problemen in die regio's beveelt de commissie voor elk gebied herindeling aan, ook wel 'gemeentelijke hergroepering' of 'opscaling' genoemd. Met alle waardering voor de analyses, is er toch een principiële zwakte aan deze werkwijze. Het is niet echt een geheim dat ook in gebieden waar wel herindelingen hebben plaatsgevonden, maatschappelijke en bestuurlijke knelpunten bestaan 'die de bestuurlijke slagkracht en het probleemoplossend vermogen in betekenende mate kunnen aantasten'. Dat laatste citeer ik even letterlijk uit de probleemstelling die de stuurgroep heeft meegekregen. Als nu zowel in gebieden waar geen herindelingen zijn geweest, als in gebieden waar dat wel heeft plaatsgevonden soortgelijke problemen bestaan, is de stelling dat door middel van herindeling die problemen kunnen worden opgelost niet zo overtuigend. Voor een logisch consistente analyse had de stuurgroep wel heringedeelde en niet heringedeelde regio's met elkaar moeten vergelijken.

Volgens mij heeft de stuurgroep overigens in het algemeen wel gelijk met zijn aanbevelingen om te gaan herindelen. Niet omdat daarmee door haar gesignaleerde problemen zouden worden opgelost. Maar wel omdat veel van de door haar onderzochte gemeenten eenvoudigweg te klein worden om allerlei taken uit te voeren die deels door maatschappelijke ontwikkelingen maar vooral door decentralisatie op gemeentelijk niveau zijn terechtgekomen. Decentralisatie heeft nu eenmaal tot gevolg dat de vereiste schaalgrootte van gemeenten toeneemt. Door die schaalvergroting neemt vervolgens het aantal gemeenten in een gebied af, maar de invloed daarvan op de kwaliteit van de onderlinge samenwerking moet niet worden overschat. De belangenstrijd tussen een beperkt aantal krachtige actoren is niet zonder meer eenvoudiger te beslechten dan die tussen een groot aantal kleinere actoren. En terecht stelt de stuurgroep dat herindeling de noodzaak tot samenwerking niet wegneemt.

Maar al met al verandert het karakter van het instrument herindeling. Nog niet zo lang geleden hielden we bij herindelingen geleerde debatten over rol en functie van gemeenten. Zo zou schaalvergroting op gespannen voet staan met democratische betrokkenheid. Inmiddels zijn we al heel veel herindelingen verder. Als straks alle kleine gemeenten zijn opgeruimd, blijft slechts het hierboven geschetste stappen-schema over. Herindelen met louter als doel centrumgemeenten bouwlocaties te geven. Bouwen op grond die eerder een andere bestemming had, is dan ook meestal het directe gevolg van een herindeling. Ik blijf dat raar vinden. De behoefte aan woningen of bedrijven heeft een regionaal karakter en is niet de behoefte van alleen een (centrum-) gemeente. Het is ook geen vraagstuk dat met bestuurlijke indelingen te maken heeft, maar met ruimtelijke ordening. Anders gezegd: de doelstelling '25 jaar vooruit kunnen voor de eigen bouwbehoefte' hoort niet bij het herindelingsinstrument. Tenzij we herindeling als instrument binnen het ruimtelijk orderingsbeleid gaan gebruiken. Maar dan is er maar één conclusie mogelijk: het herindelingsbeleid valt voortaan onder het ministerie van VROM. Als we snel zijn, kan het nog net in de 5^e Nota Ruimtelijke Ordening worden meegenomen.

‘We doen het gewoon niet meer’

19 september 2000

De Tweede Kamer wil dat een paspoort straks in alle gemeenten even duur is. Tja. Het is een oude wijsheid dat men decentraliseert ten tijde van recessies en centraliseert wanneer het economisch voor de wind gaat. Daar komt dan natuurlijk bij dat met een gestaag groeiende invloed van Europa de rol van de Kamer niet bepaald groter wordt. Dus stortten Kamerleden zich enthousiast op het lokaal bestuur. Het gaat nu echter wel heel ver, want met uitspraken over de hoogte van de kosten bemoeien kamerleden zich direct met de bedrijfsvoering van gemeenten. Ik ben erg benieuwd hoe men dat voor zich ziet. Hier ga ik er maar even aan voorbij dat kostprijsberekeningen in de publieke sector nogal lastig zijn. Al wil ik de betrokkenen wel adviseren ‘Bedrijfseconomie voor de Collectieve sector’ van Nico Mol eens te (her-) lezen. Maar zelfs als we de kosten wel eenduidig kunnen bepalen, dan zijn ze daarmee nog niet overal even hoog. Een fraai oud gemeentehuis is vaak minder efficiënt in te richten, waardoor de kosten hoger zijn. Sommige gemeentehuizen zijn een of meer avonden open: heel klantvriendelijk, maar wel kostenverhogend.

Kamerleden kunnen wel doen alsof de kosten overal even hoog zijn, maar daarmee is dat nog niet zo. Dat wordt dus een bedrag kiezen en dat geeft alleen maar problemen. Kies je voor een gemiddeld bedrag, dan worden veel gemeenten met een tekort opgezaagd en maken andere gemeenten winst op een paspoort. Neem je het laagste bedrag, dan komen bijna alle gemeenten in de problemen en neem je het hoogste bedrag, dan maken ze allemaal winst. Bovendien zal de Telegraaf in het laatste geval de volkswoede maar al te graag willen kanaliseren. Ik vrees dat de kamerleden zullen neigen naar het laagste bedrag, omdat dat een ‘prikkel’ zou zijn voor de gemeenten om efficiënt te werken. Dat doen ze al lang en de enige surrogaat-efficiency winst die er nog te boeken valt, is het verminderen van de service. Dat worden langere wachttijden en geen avondopenstelling meer.

De hele en halve interventies van kamerleden in lokale beleidsaangelegenheden roepen natuurlijk weerstand op. Vooral vanwege het onderhuidse sentiment: het rijk bepaalt, gemeenten voeren uit en het rijk controleert vervolgens weer. Al sinds Thorbecke hebben velen regelmatig geprobeerd zaken ook werkelijk zo te regelen en keer op keer blijkt dat het zo niet werkt. Bestuurslagen zijn op elkaar aangewezen en van elkaar afhankelijk. Dat lukt alleen met respect voor ieders eigen domein. Maar roepen dat de prijs overal gelijk moet zijn, is juist een tegengesteld signaal. Het geeft blijk van wantrouwen tegenover gemeenten. Dat wordt nog wat met de Kwaliteitsmonitor Gemeenten. Dat is die monitor waar kamerleden om hebben verzocht na de notitie van voormalig minister Peper over herindeling en zijn uitspraken over ‘robuuste en veerkrachtige gemeenten’. Voor die monitor is medewerking van gemeenten vereist: zij zullen gegevens aan moeten leveren. Dat is geen probleem, zolang het om een systeem gaat waarmee periodiek ontwikkelingen in kaart worden gebracht en onderlinge vergelijkingen mogelijk zijn. Maar een monitor is ook te misbruiken door het accent op controle te leggen. Dan zal geen gemeente meer mee willen werken. Het zou goed zijn als minister De Vries nog eens benadrukt dat het niet om controle gaat. Maar nog veel belangrijker is de opstelling van de Kamer. Wantrouwen uitstralen is het beste recept om die Kwaliteitsmonitor om zeep te helpen.

Ondertussen moeten gemeenten ook maar eens een daad stellen. Oproepen tot vormen van burgerlijke ongehoorzaamheid zijn sinds de roemruchte uitspraken van In 't Veld over de onderwijssector weer helemaal terug van weggeweest. Zo hoorde ik vorige week nog een acteur daartoe oproepen vanwege het advies van de Raad voor Cultuur. Ik ben dus in goed gezelschap als ik de gemeenten oproep om maar geen paspoorten meer te verstrekken. Als men op rijksniveau zo goed weet hoe dat moet en wat dat moet kosten, dan regelen ze dat ook maar zelf. Deze oproep klinkt trouwens harder dan het lijkt, want op termijn raken gemeenten die taak toch kwijt. Of in ieder geval het monopolie erop. De geautomatiseerde bevolkingsadministraties, de centralisatie van de aanmaak en de snelle ontwikkeling van elektronische dienstverlening ondergraven de rol van de gemeenten bij paspoortverstrekkingen. Elk postkantoor of voor mijn part garagebedrijf kan de aanvraag ook in behandeling nemen. Nu de Kamer toch bezig is de prijzen vast te stellen, is het moment daar om dit soort beleidsarm uitvoeringswerk af te stoten. Naast paspoorten gaat het dan om rijbewijzen, identiteitskaarten, verklaringen omtrent gedrag en al die andere ‘producten’ waar gemeenten toch geen invloed op hebben. De robuuste en veerkrachtige gemeente slaat terug.

De kortste route naar een mislukking

17 oktober 2000

De druk op gemeenten om op het vlak van Informatie- en Communicatie Technologie (ICT) meer te doen, groeit gestaag. Zo vindt Van Boxtel dat over 2 jaar een kwart van alle lokale dienstverlening elektronisch moet plaatsvinden en dat alle gemeenten dan over een website moeten beschikken. Menig hoofd automatisering heeft al geroepen dat dat veel te ambitieus is. Zo'n overambitieuze doelstelling heeft natuurlijk voordelen: het mobiliseert, schudt mensen wakker en er wordt over gepraat. Maar er kleven ook gevaren aan. Zo'n website is immers met betrekkelijk weinig inspanning op te zetten. Als je met WORD overweg kunt, is een homepage snel gemaakt. En in de meest minimale variant is een gemeentelijke website niet meer dan dat. Zodra echter een gemeente meer wil, wordt alles in snel tempo moeilijker. Zo moet een website voldoen aan de eisen van snelheid en actualiteit. Zodra nieuwe informatie beschikbaar is, direct de oude vervangen, is het credo. Dat stelt hoge eisen aan organisatie en beheer van zo'n site. Om met de coördinator Systeembeheer Amerfoort te spreken: "Acht jaar ervaring hebben mij geleerd dat eerst implementeren en dan pas beheren de kortst mogelijke route naar een mislukking is."

Enige nuchterheid is dan ook op zijn plaats. Daar slaagt het 'Electronic-highway Platform Nederland' in ieder geval niet in. Die willen, zo lees ik in Binnenlands Bestuur, een wetswijziging om zodoende de ontwikkeling van websites te stimuleren. Gemeenten zouden dan verplicht worden zaken als verordeningen en bouwvergunningen op de website te publiceren. Wat moet je nou met zo'n oproep? Via wetten en regels overhaast websites laten ontwikkelen, levert gegarandeerd een puinhoop op. Die puinhoop zal vervolgens de ontwikkeling van het benutten van internet door gemeenten ernstig vertragen. Die leden van dat platform zullen toch niet stiekum hopen dat zij dan weer ingeschakeld worden als externe adviseurs om de dan ontstane problemen op te lossen? Leuk is in ieder geval wel dat de naam van dat platform aangeeft hoe snel de ICT-wereld verandert. Want in 1996 hebben ze kennelijk niet kunnen denken dat de term 'electronische snelweg' daadwerkelijk ingeburgerd zou raken en nu zitten ze met die rare half-Engelse naam. Je kunt het ook anders zeggen: ICT-opvattingen en oproepen hebben maar een beperkte houdbaarheidsdatum.

Ook was er onlangs een hoogleraar die opmerkte niet te begrijpen dat gemeenten niet meer doen met ICT. Want, zo was zijn redenering, er kan zo verschrikkelijk veel, 'wappen' is bijvoorbeeld al bijna weer achterhaald en als gemeenten niet oppassen missen ze de boot. Nu is het overslaan van een rage zelden schadelijk, maar ernstiger is dat dit soort hartekreten bepaald onnozel zijn. We doen alsof ICT niets kost. Want dat er een ruim aanbod is aan mogelijkheden, zegt natuurlijk helemaal niets. Gemeenten hebben ook geen eigen vliegtuigen, hoewel er een breed scala aan grote en kleine machines op de markt is. En ik heb maar een huis, terwijl er in Frankrijk talloze boerderijen te koop zijn. Met een knipoog naar de Amerikaanse presidentsverkiezingen: "It's the money, stupid!"

En daarmee komen we bij de kern van de zaak. Want in veel van die oproepen tot intensiever gebruik ontbreekt een ding: het doel. Wat is het doel van investeringen in ICT? Dat blijkt nog helmaal geen eenvoudige vraag. Een woordvoerder van dat platform wijst op de grote verschillen die er nu tussen gemeenten bestaan en stelt dat op de overheid de plicht rust een redelijk en onderling vergelijkbaar niveau van dienstverlening te bieden. "Maar hun doen het ook", hoor je kinderen wel eens roepen. En verder zou de jonge generatie er gewoon om vragen. Voor alle duidelijkheid: we hebben het hier over de gemeente als dienstverlener. Dat zijn die zaken waarvoor je als gemiddelde burger eens in de vijf jaar contact hebt met de gemeente. Als je de benodigde ICT-investeringen afzet tegen die frequentie, wordt het verlengen van een rijbewijs wel heel erg duur. Ik vraag me af hoeveel mensen geconfronteerd met de keuze tussen een paspoort afhalen bij de balie à honderd gulden en een paspoort verkrijgen via internet tegen het dubbele tarief, voor dat laatste zullen kiezen.

Van Boxtel is natuurlijk veel slimmer. Hij spreekt onder meer over betrouwbaarheid en zekerheid die via ICT worden vergroot. Hoe abstract ook, het biedt een startpunt voor het formuleren van een lokaal ICT-beleid. Want dan valt de afweging te maken over de inzet van geld. En laat niemand het in zijn hoofd halen besparingen als hoofdoelstelling op te nemen, want dat is een illusie die grenst aan misleiding. Voorlopig kost het alleen maar geld. Maar belangrijker is dat er doelen worden gesteld. Want als implementeren zonder beheren de kortste route naar een mislukking is, is investeren zonder doelen een goede tweede.

Van passieve corruptie en actief gegraai

31 oktober 2000

Een week of twee geleden ontstond er enige gedoe over kortingen die personeelsverenigingen van gemeentelijke ambtenaren bedingen. Kamerleden buitelden over elkaar om hun zorgen daarover te uiten, met als klapstuk de kwalificatie van PvdA-kamerlid Duijkers: 'passieve corruptie'.

Mijn eerste reactie, ik ben tenslotte ook gemeenteambtenaar, was te gaan jij-bakken. Door er bijvoorbeeld op te wijzen dat aan collectieve, openbare kortingen zoals ambtenaren die soms krijgen veruit de voorkeur moet worden gegeven boven de individuele, niet zichtbare presentjes – kaartjes voor het Europees kampioenschap voetbal, lunches, relatiegeschenken – die bij veel politici terecht komen. Of in te gaan op de meer dan riant wachtgeldregeling die kamerleden voor zichzelf hebben ontworpen en in stand houden. Want toevallig zag ik in dezelfde week waarin kamerleden zo opgewonden deden over die kortingen, een tv-uitzending over deze regeling. Het GroenLinks kamerlid Vendrik verdedigde een voorstel om die regeling te versoberen. Een drietal ex-kamerleden draaide zich in allerlei bochten om aan te geven hoe onterecht dat voorstel wel niet was. Ze hebben het toch zo zwaar op de arbeidsmarkt, een passende functie ligt heus niet voor het opscheppen en ze hoeven toch ook niet elke baantje te accepteren. Dat dit allemaal ook geldt voor iedere andere Nederlander die zijn baan verliest, negerden ze gemakshalve. Retorisch is het dan vrij eenvoudig tegenover passieve corruptie het verwijt van actief gegraai te plaatsen.

Maar na deze opwelling kwam de verbazing en de treurnis. Eerst de verbazing over het grote wantrouwen dat kamerleden kennelijk hebben ten opzichte van 180.000 ambtenaren. En verder over de felheid waarmee met name kamerleden van linkse signatuur zich uitspraken. Want ook Halsema van GroenLinks wilde niet achterblijven en deed via een wervingslogan zelfs nog een poging tot scherts: 'kom bij de overheid dan ben je altijd goedkoper uit'. Linkse politici en humor, je blijft toch de indruk houden dat ze net bij Seth Gaaikema op cursus zijn geweest. Lang geleden mopperde rechts op de ambtenaren en links op de markt. In de omarming van het marktdenken door links hebben velen daarbinnen evenwel over het hoofd gezien dat hun eigen doelen slechts met een sterke overheid zijn te realiseren. Het woeste trappen naar ambtenaren is vanuit dat oogpunt bepaald contraproductief.

En daarmee komen we bij mijn treurnis. Er is geen bedrijf in Nederland waar men elkaar zo de tent uitvecht als de overheid. Tegelijkertijd is het voor die overheid erg lastig goed personeel te werven en te behouden en hebben ook politieke partijen een fors recruitersprobleem. Vele factoren spelen daarin een rol, maar beeldvorming van 'de overheid' is niet de minst belangrijke. Want wie wil er nog ambtenaar worden als om de haverklap door politici ongefundeerde aanvallen en losse flodders worden afgevuurd. Verdedigen is amper mogelijk en bovendien ga je niet ergens werken om je steeds publiekelijk te laten beledigen door de werkgever. Maar ook voor aspirant-politici biedt het geen aantrekkelijk beeld. Want ambtenaren werken toch voor politici en kennelijk is er geen normale communicatie mogelijk, want die politici lijken alleen via straatgevechten de ambtenaren te kunnen aansturen. Wederzijdse beledigingen tussen politici en ambtenaren ondermijnen de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever meer dan al haar arbeidsmarktcampagnes samen kunnen rechtzetten. En de negatieve invloed ervan op de recruitersmogelijkheden van politieke partijen kan door nog geen drie commissies-Elzinga worden gecompenseerd.

Minister De Vries heeft dat kennelijk aangevoeld. Met zijn volkomen terechte stellingname dat er geen enkel bezwaar bestaat tegen kortingsregelingen heeft hij de hele kwestie direct van tafel geveegd. Maar de politiek-ambtelijke verhoudingen hebben er toch weer een deuk door opgelopen. We moeten oppassen niet nog verder in loopgraven terecht te komen. Op zichzelf is er niets tegen gezond wantrouwen: het is de grondgedachte van ons systeem van machtenscheiding. Het moet echter wel functioneel blijven en het moet dan ook mogelijk zijn toch ten minste tot een *entente cordial* te komen. Als individuele ambtenaar kun je natuurlijk slechts weinig bereiken, maar ik wil toch een eerste stap in die richting zetten. Als Duijker de woorden 'passieve corruptie' terugneemt, doe ik hetzelfde met de kwalificatie 'actief gegraai'.

Boekverbranders onder de Dom

5 december 2000

Een klein bericht in de Volkskrant van 2 december: “De film *Ajax – Daar hoorden zij Engelen zingen* is niet langer in Utecht te zien vanwege dreigementen door FC Utrecht supporters die niet willen dat de documentaire over hun aartsrivaal er draait. De film was afgelopen donderdag in bioscoop Studio in première gegaan. De afgelopen dagen belden meerdere Utrecht-supporters boos op en dreigden met geweld. De bioscoop zegt het personeel te willen beschermen.” Inmiddels heeft ook het Haagse theater Metropole de film uit roulatie genomen.

Hoewel ik geen verstand van voetbal heb, is dit wel het type nieuws dat een hele primaire woede opwekt. Want of het nu boze voetbalfans, fanatieke moslims of orthodoxe christenen zijn, elke keer weer blijkt de vrijheid van meningsuiting een aantrekkelijk doelwit te zijn. En intimidatie, bedreigingen en soms daadwerkelijk geweld horen daar dan bij. Je kunt de bioscoopeigenaar moeilijk kwalijk nemen dat hij de film terugtrekt. Zorg voor je personeel is nu eenmaal een eerste vereiste van goed ondernemerschap.

Maar er is ook nog zoiets als openbare orde en veiligheid. Dat is zo ongeveer de meest centrale van alle kerntaken van de lokale overheid. Het is ook een van de belangrijkste onderdelen van het takenpakket van de burgemeester. Deze legt daarover verantwoording af aan de raad en soms ook aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dat laatste eigenlijk alleen als er zich een calamiteit heeft voorgedaan of wanneer er een herbenoeming aan de orde is. Tegen deze achtergrond wordt het een politiek issue. Als ik raadslid zou zijn in Utrecht dook ik er meteen bovenop. Onmiddellijk uitzoeken of de bioscoopexploitant aangifte heeft gedaan, contact heeft gezocht met de politie, welke stappen de politie heeft ondernomen en als er geen aangifte is gedaan, is dat dan wegens een gebrek aan vertrouwen, etc. Want boekverbranding zou ik als raadslid niet in mijn stad willen hebben.

Nu is het in Utrecht een wat rare tijd. Het college is de facto demissionair en onder leiding van Leefbaar Utrecht onderhandelt men momenteel over een nieuw collegeprogramma. Bovendien ‘bungelt’ de burgemeester. Leefbaar Utrecht wenste niet mee te werken aan het automatisme waarmee de burgemeester van de grootste gemeente na een herindelings wordt herbenoemd. Overigens heb ik begrepen dat ook onder partijen enige ontevredenheid heerst over de wijze waarop zij raadsvergaderingen voorziet. Hoe het ook zij, de positie van de burgemeester is even wat wankel. Zou dat dan wellicht de reden zijn geweest dat zij niet heeft ingegrepen? Dan kan het nog een leuk gesprek worden, straks met Minister De Vries over de herbenoeming.

Maar ook is het interessant wat de partij van Westbroek over dit issue heeft te melden. In de eerste jaren van haar bestaan heeft deze partij me nooit duidelijk kunnen maken wat ze toch verstaan onder dat predikaat Leefbaar. Dat geldt trouwens voor alle lokale partijen die onder deze geuzennaam opereren. Wat het evenwel ook is, wijken voor straatteerur kan daar toch geen onderdeel van zijn. Al was het maar omdat de aan Leefbaar Utrecht gelieerde auteurs dan moeten vrezen een volgende keer zelf aan de beurt te komen.

Het lijkt me dan ook het uitgelezen moment voor Leefbaar Utrecht om een daad te stellen. Het kader laat er zich op voorstaan een kroegpartij te zijn en Westbroek heeft zelfs een eigen café. Daar moet vanaf morgen elke avond doorlopend die film over Ajax worden vertoond. Om er zeker van te zijn dat voor iedereen duidelijk is wat in deze context Leefbaar betekent, worden de Utrecht-supporters speciaal uitgenodigd. Op vertoon van een clubkaart krijgen ze een pilsje gratis. In combinatie met vragen in de raad biedt deze actie de partij de mogelijkheid daadwerkelijk te laten zien waar ze voor staat. Omgekeerd laat het achterwege blijven van enige reactie eveneens zien met wat voor partij we te maken hebben.

Wellicht dat er zodoende toch nog iets positiefs uit deze casus voortkomt. Want iedereen vraagt zich af wat Leefbaar-partijen toch willen en of het meer zijn dan slechts Tegenpartijen. Wie grootse plannen heeft voor de toekomst van zijn gemeente zal stilletjes aan wat zenuwachtig worden over de raadsverkiezingen van 2002. Want wat zal er van al die plannen terechtkomen als pakweg Leefbaar Almere zijn intrede doet in de raad? Als dat soort partijen duidelijk kunnen maken dat luisteren naar de burger in ieder geval niet betekent ‘wijken voor straatteerur’ dan is er al veel gewonnen.

Ieder zijn eigen ordening

23 januari 2001

Eindelijk is hij er dan: de Vijfde Nota over de ruimtelijke ordening. Althans, de hoofdlijnen ervan zijn naar buiten gekomen. Na de Vierde Nota, de Vierde Nota extra (Vinex) en de actualisering van de Vinex (Vinac) nu weer een echte Nota. Het heeft allemaal veel langer geduurd dan gedacht. Als was het om de spanning te vergroten, is het verschijnen een paar keer uitgesteld. Daarmee is die Nota bedoeld of onbedoeld even zo vaak een beetje belangrijker geworden. Want het politieke gewicht van zo'n Nota hangt maar beperkt af van de inhoud en veel meer van de verwachtingen van mensen. Door zelfs van uitstel al nieuws te maken, hebben we met zijn allen die Nota belangrijker gemaakt. Het is een mooie illustratie van het Theorema van Thomas: "If man define situations as real, they are real in their consequences".

Alleen die hoofdlijnen zijn te mager om te kunnen beoordelen hoe belangrijk die Vijfde Nota nu eigenlijk is of wordt. Bovendien kan dat oordeel pas na verloop van tijd worden gegeven. Maar langs een omweg is wel een eerste toetssteen aan te geven. Daarvoor benut ik de indrukwekkend hoge stapel voorstudies. Zo heeft de parlementaire werkgroep Vijfde Nota, ook wel de commissie-Duivesteijn geheten, een evaluatie gemaakt van de Vierde Nota cum annex. Het is een zeer leesbaar rapport dat een fraaie zedenschets geeft van overheidsbeleid. Want het ministerie van VROM kan dan wel een Nota Ruimtelijke Ordening uitbrengen, dat wil nog niet zeggen dat vakdepartementen zich daar dan ook naar voegen. "VROM wist met de nota veel partijen te mobiliseren, maar helaas bleven de collega-departementen achter", zo schrijven Duijvestein en de zijnen met gevoel voor understatement.

Een van de vele voorbeelden daarvan in het rapport betreft Vinex-wijken. Reeds in 1994 waarschuwt een onderzoeker voor problemen met het openbaar vervoer van en naar die wijken. Want de prioriteiten die het ministerie van Verkeer en Waterstaat stelt ten aanzien van het stedelijk openbaar vervoer sluiten niet aan op de doelstelling uit de Vinex om de mobiliteit te beperken. In 1994 heet dat nog een punt van zorg. Inmiddels naderen de meeste Vinex-wijken het punt van voltooiing, maar deugt er nog geen snars van het openbaar vervoer. Want V&W volgt nu eenmaal de systematiek van het eigen Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT). Veel nieuwe wijken zijn op zijn vroegst pas over een paar jaar aan de beurt. Dat knelt temeer aangezien die wijken zijn ontworpen alsof het openbaar vervoer juist goed geregeld zou zijn: beperkte parkeercapaciteit en dito mogelijkheden om met de auto de wijk in of uit te komen. De commissie-Duivesteijn blijft nog tamelijk vriendelijk: "Gezien de hoge ambities inzake mobiliteitsreductie en de beperkte mogelijkheden daartoe, wekt het verbazing hoe weinig consequent de inspanningen voor een optimaal resultaat zijn geweest. Tegenstrijdigheden binnen het eigen rijksbeleid zijn een serieuze faalfactor."

Maar het is natuurlijk te gek voor woorden dat tienduizenden mensen de dupe zijn van een klassieke bureaupolitieke strijd. Dat valt niet alleen VROM en V&W te verwijten, maar kennelijk heeft ook de Kamer lange tijd zitten slapen. Die negeert waarschuwingen en stemt in met zowel de Vinex-plannen als het MIT, zonder te zien dat die twee plannen niet op elkaar aansluiten. De integrale afweging van belangen is er weer eens niet van gekomen. En dus hebben nu nagenoeg alle Vinex-gemeenten een aanzienlijk mobiliteits- en bereikbaarheidsprobleem. Burgers en bestuurders gemengeld tussen VROM en V&W.

Het is Pronk ook allemaal niet ontgaan. Prompt ging hij solliciteren, onder andere naar de positie van superminister. Zodra een plan een RO-component heeft, wil hij er zeggenschap over hebben. Dat omvat dus zo ongeveer alle beleidsterreinen. Het vereist een enorme wijsheid die hij dan ook nog tot meerwaarde van ons allemaal in weet te zetten: de poldervariant van Plato's koning-filosoof. Gelukkig neemt niemand dit megalomane voorstel serieus. Want nog even afgezien van de benodigde wijsheid, de conflicterende belangen blijven bestaan. Met zo'n superminister zou alle besluitvorming rap tot stilstand komen en zou iedereen op slinkse wijze pogen zijn belangen op andere wijze te behartigen. Bijvoorbeeld door kamerleden nog meer dan nu daarvoor in te schakelen. Al met al stemmen de ervaringen met de voorgangers van de Vijfde Nota niet zo hoopvol als het gaat om eenheid van beleid. En dan hebben we het nog niet eens gehad over de geheel eigen en soms opmerkelijke rol die provincies en gemeenten in het RO-beleid spelen. Voorlopig zou het echter al

heel wat zijn als het rijksbeleid onderling consistent is. Sterker nog: het is een essentieel criterium om het werkelijke belang van de Vijfde Nota te beoordelen.

Wat een treurigheid, zo'n referendum

6 maart 2001

De Groningers hebben zich in het referendum dus massaal uitgesproken tegen de plannen voor de Grote Markt. Aan de vooravond van die stemming hoorde ik de lokale fractievoorzitter van D66 voor televisie opgewekt verkondigen dat het referendum ongeacht de uitslag een groot succes is. Want heel veel mensen hebben mee gediscussieerd. Het is soort politieke simplisme waar je of heel hard om moet lachen of waarover je je flink kunt ergeren. Het laatste overheerst bij mij. Natuurlijk is dat referendum geen groot succes. Er is een probleem, er is een oplossing en na het referendum is de oplossing weg maar het probleem niet. En dus hebben we nu niks. Een kinderhand is gauw gevuld, maar een D66-er maak je al blij met niets. Het is toch een ultiem bewijs van politiek-bestuurlijke armoede dat we alleen maar in staat zijn burgers op het allerlaatste moment bij besluiten te betrekken. Het referendum is in deze vorm een puur negatief instrument, waarmee hooguit beslissingen kunnen worden tegengehouden. Dat op dat moment veel mensen mee debatteren is leuk, maar natuurlijk veel en veel te laat. Het is dan vooral een indicatie van het falen van het besluitvormingsproces: waarom konden die mensen niet eerder participeren?

Het is bepaald treurig dat D66 dan zo tevreden is over het Groningse referendum. Kennelijk heeft die partij in 35 jaar niets intelligenter kunnen bedenken dan het negatieve referenduminstrument. Want laten we wel wezen, het is uiteindelijk een belediging voor burgers dat ze alleen maar ja of nee mogen zeggen. Alsof hun ideeën en suggesties voor alternatieven niet belangrijk zijn. Zo bezien zijn voorstanders van het referendum nog altijd regentesk: wij bepalen waarover u ja of nee mag zeggen.

In de laatste tien jaar is er op vele plaatsen geëxperimenteerd met vormen van interactieve beleidsvorming. Centraal staat dat burgers en belanghebbenden in een vroeg stadium bij de besluitvorming worden betrokken. Eenvoudig is het allemaal niet en het gaat lang niet altijd goed, maar het is in ieder geval een positieve benadering van publieke besluitvorming. Nu nog hartstochtelijk pleiten voor het referendum is toch wat achterhaald en doet denken aan het verder vervolmaken van de mechanische typemachine in het ICT-tijdperk. Tot voor een paar jaar las je ook nog wel eens een verhaal over de ontdekking van een Japanse soldaat die niet wist dat de Tweede Wereldoorlog voorbij was en nog trouw elke dag een verder onbewoond eiland in de Stille Zuidzee bewaakte. Maar goed, wie al zo lang naar iets streeft verliest wel eens de werkelijkheid uit het oog en dus moet straks de Eerste Kamer zich over de referendumwet uitspreken. Gelukkig maar dat de meeste leden ervan een groot deel van hun leven gewend zijn geweest aan schrijfmachinelint en carbonpapier.

Derhalve hebben we straks officieel een referendumwet en wachten ons 'Groningse toestanden'. Nu is in dat wetsvoorstel een hoge drempel ingebouwd, dus zo'n vaart zal het allemaal niet lopen. Maar voor het geval dat er een referendum wordt gehouden, moeten we zien te redden wat er te redden valt. Er zijn op ten minste twee manieren verbeteringen mogelijk. In de eerste plaats moeten in een referendum meerdere alternatieven worden aangeboden. Burgers zijn te intelligent om de wereld voor hen plat te slaan. Bovendien verkleint dat de kans dat de oplossing wordt afgeschoten terwijl het probleem blijft bestaan. Het bevordert ook de kwaliteit van de voorbereidende besluitvorming omdat meerdere oplossingsrichtingen in beeld blijven. Snel toewerken naar één plan en dat helemaal uitwerken zoals in Groningen is gebeurd, leidt tot *group think* en blikveldvernaauwing. De andere verbetering hangt hiermee samen. Hou een referendum niet aan het eind van het traject, maar juist eerder en misschien wel meerdere malen. Dan is het mogelijk de opvattingen en ideeën van 'al die mensen die mee discussieren' daadwerkelijk een inhoudelijke rol te laten spelen. Garanties voor een succesvol proces bieden deze verbeteringen niet, maar het vergroot in ieder geval de kans er op.

Natuurlijk verander je met dit soort aanpassingen het referenduminstrument wezenlijk van karakter. Het krijgt meer een plaats in interactieve beslisprocessen. Daarmee kan het dan ook echt een bijdrage leveren aan de kwaliteit van besluiten en aan het draagvlak ervoor. Want in de huidige vorm staat het referendum daar bijna haaks op. Overtuigde aanhangers van het 'echte' referendum zullen er vast en zeker van gruwen. In de gewijzigde vorm dreigen burgers immers de mogelijkheid te verliezen om een finaal oordeel uit te spreken. Tegenover alle voordelen die de gewijzigde opzet biedt, is dat echter amper een nadeel te noemen. Maar voor de echte referendum-gelovigen bestaat er wellicht nog ergens een eilandje in de Stille Zuidzee, alwaar ze de typemachine verder mogen vervolmaken.

Bestuurlijke modes zijn niet modieus genoeg

Medio april 2001; nog opzoeken waar het in is verschenen

Soms lees je zo'n test waarmee je via 40 vragen te weten komt hoe het is gesteld met je liefdesleven, autokennis of gezondheid. Na het invullen lees je in een tabel de score af: 'Meer dan 120 punten: u bent zeer gezond. Hou deze levensstijl vast. Maar bent u echt eerlijk geweest?'; 'minder dan 30 punten: fysiek bent u een wrak. Een andere levensstijl heeft al geen zin meer.' Onderhoudend en niet serieus bedoeld. Op de site van OL2000 is nu ook zo'n soort test te vinden. Via een vragenlijst kan een gemeente achterhalen hoe ver zij is met de één-loketgedachte. De idee is om dienstverleningactiviteiten aan burgers meer te concentreren en te integreren. Die hoeven dan niet meer van het kastje naar de muur, weten direct waar ze moeten zijn, waardoor het algemene niveau van dienstverlening stijgt. Met de één-loketgedachte voor een tevreden burger! Eerst dacht ik nog dat die test een grapje was, maar het is serieus bedoeld. Vragen overslaan is er niet bij en er is de tegenwoordig haast onvermijdelijke mogelijkheid tot *benchmarking*. Ooit was dat een instrument om de eigen prestaties af te zetten tegen een standaard, maar inmiddels heet elke vergelijking met anderen een benchmark. De behoefte aan nieuwe woordjes blijkt in dit soort gevallen altijd weer omgekeerd evenredig aan de mate van inhoudelijke vernieuwing.

Een jaar of tien geleden was die één-loketgedachte nieuw en interessant, maar inmiddels is deze al bijna verworden tot een oplossing op zoek naar een probleem. Doel en middelen staan al lang niet meer ter discussie. Burgers blijken tevreden over de dienstverlening door hun gemeenten. Wat zinvol samengebracht kon worden, is inmiddels gerealiseerd. Maar ja, als zo'n idee eenmaal is geïnstitutionaliseerd zoals nu onder de vlag van OL2000, dan ben je er voorlopig nog niet vanaf. Organisaties erkennen maar zelden dat ze opgeheven kunnen worden.

Dat zij zichzelf zo serieus nemen, hoeft evenwel niet te betekenen dat wij dat ook moeten doen. De één-loketgedachte is immers een van de vele modes die we in het openbaar bestuur voorbij zien trekken. Om een paar modes van de laatste twee decennia te noemen: de bedrijfsmatige overheid, kerntakendiscussie, output-sturing, contract-management, reinventing government, publiek leiderschap, pro-actief handelen, integriteit, verantwoordelijkheid, bestuurlijke vernieuwing, interactief bestuur en e-government. Elke keer weer komt zo'n thema op en proberen zendelingen ons ervan te overtuigen dat het navolgen van deze mode absoluut noodzakelijk is. Het bestaande deugt niet en met deze nieuwe mode kunnen we het beloofde land binnentrekken. Het liefst wordt de mode retorisch fraai verpakt in 10 lessen, 7 stappen of 3 fasen. En elke keer weer blijkt het allemaal niet zo simpel te zijn en staat die pot goud nog steeds aan het eind van de regenboog, maar zijn we geen stap dichterbij gekomen. Gelukkig staat er dan altijd wel weer een nieuwe goeroe op.

Wat moet je nou elke keer al die modes? In een recent proefschrift over management modes van René ten Bos (*Fashion and Utopia in managementthinking*) zijn daar een paar aardige dingen over te lezen. Volgens de auteur gaan managementmodes als strategisch management, leiderschap en cultuur ten onder omdat er altijd een utopia aan gekoppeld wordt. Dus bijvoorbeeld de idee dat als we strategisch gaan managen iedereen in de organisatie gelukkig wordt, de winst stijgt, fouten worden vermeden en ook de klanten tevredener zullen zijn. Door een utopia achter een nieuwe mode te plakken, verliest die mode direct alle kracht. Alle aandacht richt zich op die ideale wereld, waarover prompt onenigheid ontstaat. Het utopia van de een is al snel een schrikbeeld voor de ander. Bovendien wordt het een heilig moeten, compleet met gelovigen en afvalligen. Terwijl, zo betoogt Ten Bos, de werkelijke waarde van modes ligt in het nieuwe, ambivalente en vaak verwarrende karakter ervan. Een nieuwe mode daagt uit, is kritisch op de bestaande gang van zaken en biedt ruimte voor reflexie. En wellicht vinden we daarna dan de oude mode zo gek nog niet.

Het is natuurlijk allemaal erg postmodernistisch, maar toch (of misschien wel daarom) leuk om die gedachtengang door te trekken naar het openbaar bestuur. Bezie bestuurlijke modes op wat ze werkelijk zijn: modes die ons uitdagen zaken anders te bezien maar zeker niet de weg naar het land van melk en honing wijzen. Bestuurlijke modes zijn kortom te weinig modieus. Daardoor hebben we de neiging ze serieus te nemen en ontbreekt het besef dat ze per definitie eindig zijn. Dus als u reeds heeft nagedacht over zin en onzin van het ene loket, ga dan naar de volgende mode. Is het nieuw voor u, vul dan vooral die test in en lach. "Meer dan 120 punten: gefeliciteerd! U hebt het hoogste van het hoogste bereikt en bent volledig geïntegreerd. Als u door die deur gaat, staat daar de pot met goud."

Reikhalzend uitkijken naar de eerste gemeentelijke enquête

Eind mei 2001; nog opzoeken waar het in is verschenen

Casus 1. In een wijk staan drie schoolgebouwen stammend uit de jaren dertig, voor elk van de traditionele denominaties één. Fysiek zijn de gebouwen al lang afgeschreven en ze voldoen op geen enkele wijze meer aan de eisen van deze tijd. Al jaren wordt er gepraat over nieuwbouw, maar veel voortgang is er niet. Dan moet er weer onderzocht worden of gezamenlijke bouw mogelijk is, dan weer worden de vermeende architectonische kwaliteiten van de gebouwen nader bestudeerd en nu wordt het brede-school-concept weer in de discussie betrokken. Want zo'n mode kun je natuurlijk niet zomaar voorbij laten gaan. Inmiddels heeft alweer een hele generatie kinderen de scholen doorlopen en de gebouwen gaan steeds verder achteruit. Want onderhoud blijft achterwege als nieuwbouw in het vooruitzicht wordt gesteld. Het wachten is nog slechts op de calamiteit: een wegzakkende muur, scheurende rioleringsbuizen of een afbrekend stuk dakgoot dat op de speelplaats valt. Hoe kan het dat de besluitvorming zo eindeloos lang duurt en waarom talmt de gemeente zo?

Casus 2. In een kleine gemeente wordt een waarnemend burgemeester aangesteld. Deze gemeente moet een strategische visie formuleren en de waarnemer oordeelt dat externe steun daarbij geboden is. Hij huurt daarom een bureau in. Dat bureau heeft naast een directie ook een raad van toezicht. Daar maakt onder meer de waarnemend burgemeester deel van uit. Heel open en eerlijk overigens: het staat gewoon te lezen in de offerte van het bureau. Is er niemand in het bestuur die signaleert dat hier sprake is van belangenverstrengeling of durft niemand de burgemeester er op aan te spreken?

In het wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur staan diverse instrumenten genoemd om de controlerende rol van de gemeenteraad te ondersteunen. Daaronder zijn het recht van interpellatie en de invoering van het enqueterecht op lokaal niveau. Iedere gemeenteraad krijgt straks het recht een enquête te houden en alle betrokkenen zijn wettelijk verplicht daar medewerking aan te verlenen. Tot nu toe was dat recht voorbehouden aan Tweede en Eerste Kamer. Roemruchte voorbeelden zijn de enquêtes naar de RSV, paspoorten en opsporingsmethoden van de politie. Menig raadslid droomt zich inmiddels in de rol van de lokale Van Dijk of Van Traa en voor vice-voorzitters kan mijn beroemde naamgenoot misschien als voorbeeld dienen.

Het is echter nu al duidelijk dat invoering van het enqueterecht op lokaal niveau vooral een papieren recht zal blijven. De meeste gemeenten zijn simpelweg te klein voor een grondige enquête. De Tweede Kamer met zijn full time politici laat zich daarvoor al bij staan door adviseurs en onderzoeksbureaus en een beetje enquête kost dan ook miljoenen. In het geval van een gemeente zullen die kosten wel wat lager uitvallen, maar zeker niet evenredig minder en daarmee dus veel te hoog. Part time raadsleden hebben verder eenvoudigweg niet de tijd zich adequaat in te werken en voor te bereiden. Overigens, full time voorbereiding is nog geen garantie voor zorgvuldigheid in de openbare verhoren, zoals de Bijlmer-enquête illustreerde.

Tegelijkertijd zou het jammer zijn als het lokale enqueterecht daarmee niet of alleen in de grootste gemeenten in de praktijk wordt gebracht. Daarvoor gebeuren er in gemeenteland teveel zaken die op zijn minst nader onderzoek waard zijn. De twee hierboven beschreven ware en actuele cases illustreren dat. Natuurlijk is voor de scholen-casus een enquête veel meer op zijn plaats dan voor de burgemeester-casus, waarbij als het goed is een interpellatie voldoende moet zijn. Maar alleen al het kunnen beschikken over het enquête-instrument vergroot de kracht van een interpellatie. En meer in het algemeen zullen vanwege de beperkingen raadsenquêtes noodzakelijkerwijs betrekking hebben op kleinere onderwerpen. Daar zijn er echter genoeg van.

Casus 3. Een gemeente is bezig met de overgang naar het digitaal registreren van vastgoed in een geografisch informatiesysteem. Men moet kiezen tussen twee concurrerende pakketten. Van de twee meest betrokken diensten bepleit de ene dienst pakket A en de andere pakket B. Sterker nog, beide diensten werken elk al met hun favoriete pakket en de onderlinge uitwisselbaarheid is nihil. De al langlopende discussie komt in een patstelling en het bureaupolitieke conflict wordt op het hoogste managementniveau besproken. Daar besluit men uiteindelijk tot aanschaf van pakket A. Al snel wordt duidelijk dat de dienst die met pakket B werkt niet van plan is zich neer te leggen bij het besluit van het centrale management-team en gewoon doorgaat met de implementatie van pakket B. Twee jaar later is nu de situatie ontstaan dat beide diensten massief investeren in het eigen favoriete pakket en

centrale gemeentebrede vastgoedregistratie nog geen stap dichterbij is gekomen. Waarom slaagt niemand er in deze veel geld kostende ambtelijke stammenstrijd te beeindigen?

Ik kijk reikhalzend uit naar de eerste gemeentelijke enquête.

Doek valt voor Flevoland en Utrecht

26 juni 2001

Het herindeelt nog volop in Nederland. In Noord-Holland komen de West-Friese gemeenten binnenkort aan bod, Den Haag is net door de Tweede Kamer, voor Eindhoven zijn grote plannen bekend gemaakt, Oost-Gelderland staat op stapel en in Limburg mogen gemeenten zich verplicht vrijwillig aan een bestuurskrachtmonitor onderwerpen met als wenkend perspectief forse herindelingen. Deze kabinetsperiode wordt naar alle waarschijnlijkheid de 500-gemeenten grens genomen en over een paar jaar komt de 400-gemeenten grens in zicht. Herindeling is naast de groei van de VVD nu eenmaal een van de weinige constanten in de Nederlandse politiek.

Met het afnemende aantal gemeenten en daarmee het toenemen van de schaal komt langzaam maar zeker de rol van het middenbestuur in het gedrang. Het schaalverschil tussen beide bestuurslagen neemt af, naarmate gemeenten groter worden laten ze zich steeds minder gelegen liggen aan provinciale wensen en kaders en hebben ze de provincie ook steeds minder nodig.

Sowieso hebben provincies waarin de naar Nederlandse verhoudingen grote gemeenten liggen het niet makkelijk. Steden als Amsterdam of Den Haag passeren als het hen uitkomt moeiteloos de provincie. En naarmate een groter deel van de bevolking van een provincie in zo'n grote stad wordt, marginaliseert die provincie in bestuurlijk opzicht verder. In Flevoland is dit proces in volle gang. Almere tettert nu al, zij het volstrekt onterecht, van de daken dat ze de vijfde stad van Nederland is. Dat duurt nog even en als de Eindhovense herindeling daadwerkelijk iets voorstelt, is het zelfs de vraag of Almere die status ooit zal krijgen. Maar duidelijk is dat Almere in grote vaart bezig is een paar maatjes te groot voor de provincie te worden. En dan heb ik het nog niet over de oriëntatie van deze gemeente, die vrijwel helemaal op de Randstad is gericht.

Maar ook in de provincie Utrecht doet dit zich voor. Het is dan ook ironisch dat deze provincie destijds instemde met de herindelingsoperatie waarbij Vleuten-De Meern bij Utrecht werd gevoegd. Daardoor valt straks na voltooiing van Leidse Rijn bijna eenderde van de inwoners van die provincie onder de stad Utrecht. Met die instemming heeft de provincie zich in een moeite door zo ongeveer overbodig gemaakt, zeker omdat de schaal ervan toch al zo klein was.

Provinciale herindeling is nog altijd politiek een non-issue. Misschien illustreert dat ook wel het geringe politieke gewicht van deze bestuurslaag: provinciale herindeling geeft een hoop gedoe en waar zou je je druk over maken. Bovendien is elke provincie er een als het gaat om de employability van bestuurders die elders zijn uitgestroomd, om er maar eens wat management nieuwspraak tegenaan te gooien.

Dus is ondanks bijna een eeuw discussies over gemeentelijke samenwerking, vierde bestuurslagen, gewesten, stadsprovincies, regio's en landsdelen de indeling van provincies ongewijzigd gebleven, afgezien van de vorming van Flevoland. Maar met de ontwikkelingen in Flevoland en Utrecht is duidelijk dat er nu iets moet gaan gebeuren. Een zo sterke uitholling van de bestuurlijke functie is ook met een sterke vermindering van het aantal statenleden niet meer te legitimeren.

Het zal er dus toch van moeten komen, provinciale herindeling op de politieke agenda. Temeer daar we kunnen verwachten dat bij de volgende statenverkiezingen de opkomst akelig dicht bij de 40% zal uitkomen. Dat laatste verschaft in ieder geval een pracht van een aanleiding om de zaak aan te kaarten, wat politicologen een 'policy window' noemen. En wie met een plan komt dat als oplossing gepresenteerd kan worden voor de probleemgevallen Flevoland en Utrecht maakt een goede kans verrassend snel te scoren.

Voor de bedreigde provincies zie ik twee verdedigingsstrategieën. De eerste is blijmoedig verbreden. Omhels het thema provinciale herindeling, onderstreep het grote belang en actualiteit ervan, maak een nummer over breed uitwaaiende maatschappelijke netwerken waaruit logisch volgt dat ook Gelderland, Overijssel, Zuid-Holland en Brabant in het debat over de toekomst van Flevoland en Utrecht moeten worden betrokken en koppel alles tenslotte aan de gedachte van landsdelen. Succes verzekerd: de discussie wordt prompt zo ingewikkeld en zwaar dat er voorlopig niets gebeurt en de zaak van de agenda verdwijnt. Het blijmoedig verbreden is destijds rondom de stadsprovincies ook een succesvolle strategie gebleken. Met het presenteren van de oplossing voor een Rotterdams

probleem als middel voor alle stedelijke gebieden werd alles zeer complex en kon brede weerstand worden gemobiliseerd. De afloop is bekend.

De andere strategie is het afleiden van de aandacht. Onlangs schreef Mark van Twist in deze krant dat het tijd wordt dat departementale herindeling weer op de agenda komt. Als dat lukt kunnen de provincies weer jaren vooruit in hun huidige vorm, want we kunnen met zijn allen nooit meer dan een ingewikkelde en ingrijpende structuurdiscussie aan. Dus als u zo rond de kabinetsformatie interviews met provinciale bestuurders leest die de gebrekkige onderlinge beleidsafstemming tussen ministeries aan de kaak stellen en de oorzaak ervan zoeken in de bestaande departementale indeling, weet u dat lijfsbehoud de eigenlijke drijfveer is.

Klagen over de Zalm-inflatie

10 juli 2001

Las ik dat nou goed? Het ministerie van VROM zou een meldpunt hebben opgezet voor lokale aangelegenheden. Snel de site opgezocht. Daar valt het volgende te lezen. "Soms gebeuren er in uw omgeving dingen waarvan u denkt: mag dit eigenlijk wel volgens de wet? Een bedrijf bij u om de hoek veroorzaakt bijvoorbeeld geluidsoverlast, de gemeente wil een stuk grond bij u in de buurt bebouwen, of uw burens bouwen een schuur in hun tuin. (...) Voor dit soort vragen kunt u terecht bij Lokaal Signaal, het meldpunt voor de fysieke leefomgeving." Je kunt er niet alleen procedurele vragen kwijt, maar ook terecht met een klacht. Althans: voor zover het gaat om zaken die tot het beleidsterrein van VROM behoren - de ministeriële verkokering woedt nu eenmaal onverminderd door.

Je zou bijna denken dat ze daar bij VROM niets meer te doen hebben. Zo heel onwaarschijnlijk is dat trouwens niet. De minister heeft al aangegeven volgend jaar niet meer terug te willen komen, dus die is materieel al weg. Verder heeft VROM het principe van sturen op hoofdlijnen wel heel ruim opgevat bij de 5^e Nota RO en het NMP4: met een grote kwast zijn contouren geschetst voor de komende decennia die vooral door anderen moeten worden ingevuld. Een soort grote-stappen-maar-nog-steeds-niet-thuis-beleidsvormingsproces. Kennelijk is hierdoor zo'n rust op het departement neergedaald, dat men zich uit arren moede maar op het domein van een andere overheid gaat begeven.

Want laten we wel wezen, wat in een lokale situatie gebeurt, is eerst en vooral een zaak voor gemeenten. En de meeste gemeenten zijn erg druk met het aanbieden van informatie, het openstellen van klachtenmeldpunten en het bekendheid geven aan zulke meldpunten. En die informatie en meldpunten beperken zich niet tot maar een paar terreintjes, maar omvatten al het lokale beleid. Je merkt trouwens ook meteen dat ze bij zo'n ministerie maar weinig directe contacten hebben met burgers. Geen gemeente zou het hier hebben over "de fysieke leefomgeving". Met dergelijk ambtenarenproza jaag je direct iedereen weg.

Natuurlijk zijn er ook nog altijd gemeenten die het op dit punt laten afweten. Bestuurlijk autisme komt ook op lokaal niveau nog steeds voor en wordt bij verkiezingen maar zelden afgestraft. Maar om dat aan te pakken, is een landelijk meldpunt voor een klein deel van het lokale beleid een ongeschikt middel.

Ik vraag me ook af hoe dat dan gaat met al die vragen en klachten. Begin van dit jaar heeft een ander ministerie, WVS, ook de mogelijkheid geopend voor burgers om via email vragen te stellen en klachten in te dienen. Dat duurde slechts drie weken. Toen werd die elektronische postbus al weer gesloten, omdat men de hoeveelheid mails niet aankon. Bij VROM zal er dus wel een flinke ploeg mensen klaar zitten, hetgeen de indruk van een groot gebrek aan 'echt werk' nog eens bevestigt. En die ambtenaren gaan dan mail voor mail zitten lezen, dubben over een antwoord en eventueel doorzenden aan de desbetreffende gemeente. Omdat ze binnen VROM geen kennis hebben van de specifieke lokale situatie, kunnen ze alleen maar algemene en procedurele antwoorden geven: "uw klacht kunt u richten aan uw gemeentebestuur". Soms zal dat iemand blij maken, maar veel vaker zullen mensen zich van het kastje naar de muur gestuurd voelen.

Het is natuurlijk ook een rare gedachte dat de ene bestuurslaag een klachtenmeldpunt voor de andere gaat opzetten. Ontevreden over uw provincie? Schrijf naar de Europese Unie. Vragen over die Europese Unie? Meldt ze bij uw gemeente. En dan maar klagen dat mensen zich afwenden van de politiek en het openbaar bestuur. Helaas helpen zulke meer principiële overwegingen meestal maar weinig om dit soort onzin aan te pakken.

Maar ik weet er wel iets op. Als elke gemeente 200 gulden lapt, hebben we een ton om voor een poosje de website 'www.bevraagdenhaag.nl' op te zetten. De openingstekst ervan kan als volgt luiden: "Soms gebeuren er in het land dingen waarvan u denkt: mag dit eigenlijk wel volgens de wet? Via een belastingverlaging en een BTW-verhoging jaagt Zalm de inflatie op. De Kamer verzelfstandigt de NS op zo'n onhandige manier dat nu het een puinhoop is geworden, niemand er meer wat aan kan doen. Vinex-wijken worden opgeleverd, maar de noodzakelijke infrastructuur om die wijken in en uit te komen blijft nog jaren weg. Voor dit soort vragen kunt u terecht bij Bevraag Den Haag, het meldpunt voor het hele land." We zetten het bescheiden op, door op binnenkomende vragen en klachten niet werkelijk te reageren maar ze slechts door te sturen naar het desbetreffende ministerie. Bij twijfel kan de vraag naar meerdere ministeries gaan en eventueel het parlement.

Ik schat dat het niet langer dan een maand of vijf zal duren. Dan hebben we Lokaal Signaal weer uit de lucht.

Aan het graf van de politieke partij

31 juli 2001

Bent u eigenlijk lid van een politieke partij? Circa 2,5% van het electoraat is partijlid, maar dat percentage zal onder lezers van de Staatscourant aanmerkelijk hoger zijn. Al was het maar omdat u deze krant leest uit hoofde van een functie waarvoor een partijlidmaatschap noodzakelijk of zeer gewenst is. Maar vele anderen zijn partijlid, zonder enige politieke ambitie of behoefte aan een betrekking waar partijlidmaatschap gevraagd is. Dat valt af te leiden uit de analyse die de Staatscommissie Dualisme maakte: tegenover enige tienduizenden politieke of politiek getinte functies staan uiteindelijk maar twee keer zoveel kandidaten. De overige 250.000 partijleden ambiëren die functies helemaal niet.

Dat is toch vreemd. Want hoeveel mensen zouden lid zijn van een basketbalvereniging zonder te basketballen? En dat is echt niet 'heel wat anders', de gebruikelijke verdedigingslinie in dit soort situaties. Sterker nog, voor de sociale cohesie in onze maatschappij en het bieden van een identiteit daarbinnen zijn sportverenigingen of hobbyclubs vele malen belangrijker dan politieke partijen. Waarbij nota bene het lidmaatschap van een politieke partij aftrekbaar is voor de belasting en dat van een sportclub niet. Terwijl het in veel gevallen zeker zo duur is.

Blijft de vraag waarom mensen die geen functie binnen of nabij de partij zoeken, lid zijn. Om politieke invloed uit te oefenen is de weg via een politieke partij bepaald niet de meest efficiënte. Afdelingsvergaderingen bezoeken, amendementen indienen, congressen aflopen: allemaal tijdvretende activiteiten om een kleine verandering in het partijstandpunt te bewerkstelligen. Een verandering die vervolgens in ons op coalities gebaseerde bestel toch weer buiten beeld verdwijnt. Invloedsuitoefening op concrete beleidspunten kan nu eenmaal een stuk handiger: bestook meerdere politieke partijen, mobiliseer de media of span een rechtszaak aan.

Buiten beschouwing laat ik hier maar even de optie dat Elzinga verkeerd heeft geteld en dat er veel meer functies zijn waarvoor een politiek ticket noodzakelijk is, zonder dat dat direct zichtbaar is. Dan blijft als verklaring alleen maar een 'gevoel' over: je bent partijlid om zodoende een bijdrage te leveren aan de democratie of zoiets.

Maar de gestaag dalende ledenaantallen tonen dat steeds minder mensen dat gevoel hebben. In markttermen zou je zeggen dat de vraag naar het product politieke partij opdroogt. Wanneer het eigen hachje in het geding komt, komen in Den Haag prompt oude reflexen boven: we verhogen de subsidie, om te beginnen maar eens met 50%. Maar wat met de steenkoolmijnen, RSV en Fokker niet is gelukt, zal uiteindelijk ook met politieke partijen niet lukken: als de behoefte eraan verdwijnt, hou je de zaak met overheidsgeld ook niet meer overeind. Tenzij op bescheiden schaal, bijvoorbeeld door een paar partijen te selecteren als museumstuk. Het is trouwens bijna obsceen dat het enige gebied van het partijenlandschap dat misschien nog levensvatbaar is, lokale partijen, niet meeprofiteert van die 50% subsidieverhoging. De politieke oligarchie zorgt alleen goed voor zichzelf.

Om nog wat langer te overleven, kan een partij natuurlijk proberen extra diensten te bieden aan de leden: "Word lid van GroenLinks en u ontvangt jaarlijks gratis hulp bij het onderhoud van uw tuin". Het is de strategie waar de ANWB groot mee is geworden. Maar die service moet wel zeer essentieel en exclusief zijn, anders helpt het niet. Van de ANWB ben je, soms letterlijk, noodgedwongen lid vanwege de wegenwacht. Maar het ondergraaft wel weer de geloofwaardigheid; als de ANWB het zoveelste pleidooi voor nog meer asfalt houdt en zich daarbij beroept op die miljoenen leden, dan is dat een façade die niemand serieus kan nemen.

Ik kan me dergelijke exclusieve en essentiële diensten in relatie tot politieke partijen niet goed voorstellen. Bovendien moet het dan natuurlijk ook nog inhoudelijk aansluiten op de partij-ideologie, anders wordt het wel een heel raar soort concurrentie tussen partijen. Dan kunnen ze elkaar net zo goed op prijs gaan beconcurreren.

Er blijft weinig anders over dan het beeld van langzaam afstervende partijen. Van diverse kanten is er al voor gepleit nu eens na te gaan denken over een partijloze democratie. Het is buitengewoon lastig daar een voorstelling van te maken. Als we de dalende opkomstcijfers er ook nog bij betrekken, lijken we ons te ontwikkelen naar een bestel zonder partijen en zonder kiezers. Of wellicht dat een alternatief voor het huidige partijenstelsel juist wel weer kiezers mobiliseert. Of

moeten we helemaal af van de idee van kiezers en gekozenen? Die extra subsidies zijn slechts uitstel van executie: onherroepelijk komt de vraag naar de toekomst van het democratisch bestel.

De middelen voor die subsidieverhoging is dan ook weggegooid geld. We kunnen het beter gebruiken om de toekomst te gaan verkennen: 'This will be politics, Jim, but not as we know it', om doctor Spock uit Star Track te parafraseren.

Wijs, ongelukkig en buitengewoon dwaas

2 oktober 2001

Donderdag 20 september heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel Dualisering gemeentebestuur. Echter niet na vijftien amendementen op het oorspronkelijke voorstel te hebben aangebracht. Bij een aantal daarvan moeten we even stil staan. Overigens blijf ik van mening dat met deze stelselwijziging de politieke betrokkenheid van burgers niet zal toenemen. Het is een bestuurlijke interne exercitie die voor ons ingewijden interessant is, maar die maatschappelijk weinig uit zal halen. De werking van de lokale democratie (een van de hoofdproblemen volgens de Commissie Elzinga) zal problematisch blijven.

Maar goed, we zouden het hebben over de wijzigingen die in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Zo is de verplichting om een onafhankelijke rekenkamer in te stellen geschrapt. Gemeenten kunnen kiezen hoe ze invulling geven aan de rekenkamerfunctie. Een wijze verandering. Want de vorm die een rekenkamer moet krijgen, wordt bepaald door de doelstelling ervan. Gaat het om het afleggen van verantwoording aan de burgers, om het controleren van B&W of om het leren van zaken die eerder goed of fout zijn gegaan, om de belangrijkste mogelijke doelen te noemen. Niet voor elk doel is een onafhankelijke rekenkamer zinvol. We zien in de praktijk nu drie varianten ontstaan: de onafhankelijke rekenkamer (Rotterdam, Leiderdorp), de gemengde samenstelling met raadsleden en externe leden (Utrecht) en een rekenkamer met alleen raadsleden (o.a. Haarlem en Ede). Laten we eerst maar eens zien wat de ervaringen daarmee zullen zijn.

Verder zijn gemeenten verplicht ter ondersteuning van de raad een griffier aan te stellen. Met voorsprong de meest belangrijke wijziging. Want hoewel de discussie vooral over die rekenkamer ging, is voor de praktijk van dualisering een griffier veel belangrijker. Anders is de raad zelfs voor de invulling van hun controlerende taak afhankelijk van het orgaan dat ze willen controleren. Een heel verstandig amendement dus. De praktische invulling ervan zal nog niet meevallen. De Vereniging van Gemeentesecretarissen was er als de kippen bij om te roepen dat die griffier maar het beste onder de personele verantwoordelijkheid van de secretaris kan vallen. Inhoudelijk zou hij dan onder de raad vallen. Vanuit organisatieperspectief valt daar wat voor te zeggen, maar vanuit politiek perspectief weet ik het zo net nog niet. Als raadslid zou ik niet graag zien dat mijn ondersteuning valt onder de steunpilaar van het college: voor je het weet ben je dan toch weer afhankelijk van dat college.

Verontrustend en onevenwichtig vind ik het amendement waarin de raad het dwangmiddel krijgt om ten behoeve van een raadsonderzoek mensen door de politie te laten ophalen. Bescherming van het individu tegen de macht van de staat blijft een groot goed. De wijze waarop tijdens de Bijlmerenquête kamerleden meenden een monteur van EIAl te moeten 'pletten' staat me nog helder voor de geest. Om niet-cruciale informatie op zo'n brute manier naar boven te halen, was vooral een staaltje flinkdoenerij over de rug van een individu dat zich niet kon beschermen. In de praktijk zal het dwangmiddel natuurlijk zelden nodig zijn. Maar dan is het beter dat een raadsonderzoek in incidentele gevallen mislukt omdat een sleutelfiguur weigert te verschijnen, dan dat de overheidsmacht op dit punt nog verder wordt vergroot.

Veel minder ernstig maar buitengewoon dwaas is het amendement dat wethouders van buiten binnen een jaar in de gemeente moeten gaan wonen. "En dat moeten wij dan straks zeker handhaven", hoorde ik vorige week een medewerkster van BZK verzuchten. De spijker op zijn kop. Want wat gebeurt er als een wethouder dat niet doet? Gaat de raad dan het vertrouwen op zeggen terwijl hij uitstekend functioneert? En als de raad dat niet doet, komt dan de dualismepolitie om zowel raad als college te verbaliseren? Terwijl iedereen roept dat het afgelopen moet zijn met gedogen en dat we streng moeten gaan handhaven, ziet de Kamer er geen been in een niet te handhaven regel in te voeren. Chapeau.

Tenslotte is de tijdslimiet van de demissionaire periode geschrapt. Gelukkig maar, want waar de vorming van een college in de ene gemeente een eitje is, verloopt het elders zeer moeizaam. Het schrappen van de tijdslimiet voorkomt behalve veel nachtelijke vergaderingen dat het collegeprogramma op het allerlaatst in vliegende haast in elkaar gespijkerd moet worden, met alle fouten die dat met zich brengt.

Straks kan de Eerste Kamer alleen nog ja of nee zeggen tegen het wetsvoorstel. Hoewel het maatschappelijk effect ervan waarschijnlijk nihil zal zijn, kan dualisme de kwaliteit van lokale

bestuursprocessen aanmerkelijk verbeteren. Natuurlijk moet de Senaat een nummer maken van de mogelijke grondwettelijke bezwaren die de Raad van State heeft geopperd. Maar hopelijk stemmen ze daarna, ondanks de paar ongewenste elementen erin, toch met het wetsvoorstel in.

Zeg het met foto's

9 oktober 2001

Begin mei liet Ad Melkert zich interviewen door de Volkskrant. Het doel van het interview was duidelijk: hij wilde zijn koele imago bijstellen en menselijker overkomen, onder meer door te praten over zijn lievelingseten. En passant leverde hij nog lichte kritiek op Kok, iets waar de krant vervolgens een voorpaginartikeltje van knutselde. Dat gaf nog een hoop gedoe. Bij het artikel stond een paginagrote foto. Op die foto zit Melkert achter een tafel, vanuit een wat lager perspectief gefotografeerd. De onderste helft van de foto wordt door het tafelblad gevuld. Daardoor ontstaat direct een gevoel van afstand. Zijn gezicht oogt gesloten en komt mede door het lage perspectief arrogant over. Dat wordt versterkt door de kleurstelling van de foto waarin groenige, blauwige en grijze tinten overheersen. De strak gesloten lippen versterken de laatdunkende gezichtsuitdrukking. De foto ondergraaft volledig het doel dat Melkert met dit artikel had. In plaats van een warm beeld wordt het kille imago bevestigd. Uit het tumult over de vermeende kritiek op Kok weten we dat Melkert en zijn woordvoerder de tekst van het artikel voor verschijnen hebben goedgekeurd. Het lijkt me uitgesloten dat ze de foto vooraf hebben gezien.

Van een paar maanden later heb ik een foto, eveneens uit de Volkskrant, gemaakt op het moment dat Melkert in Doorn bekend maakt zich kandidaat te stellen voor het lijsttrekkerschap. De fotograaf stond op de tweede rij, zodat we links en rechts de ruggen van journalisten zien, waar tussen door Melkert zichtbaar is. Andermaal is hij van onderaf gefotografeerd, waardoor wederom een wat arrogant beeld ontstaat. Door het perspectief oogt hij evenwel kleiner en ieler dan de journalisten, hetgeen de arrogantie een wat sneue toon meegeeft.

Zulke foto's ontstaan niet toevallig. Een beetje fotograaf weet exact wat voor plaatje hij wil schieten. Met foto's kun je door het moment van knippen, perspectief, kleurstelling, belichting, et cetera, een heel duidelijk beeld neerzetten. Een beeld dat een bijdrage kan vormen aan een imago, maar dat er ook afbreuk aan kan doen en een zorgvuldige imagocampagne volledig kan doorkruisen.

Met de verkiezingen in aantocht is dat dus iets om op te letten. Dit voorjaar verscheen een prachtig proefschrift over dit thema van Ellen Tops, getiteld Foto's met gezag. Zij laat onder meer overtuigend zien hoe fotograaf en gefotografeerde doelbewust foto's gebruiken om een beeld neer te zetten. Zo analyseert Tops de wijze waarop de bisschoppen Bekkers en Gijsen in beeld zijn gebracht. Bekkers is meestal neergezet als een vriendelijke, gemoedelijke man en regelmatig zien we ook zijn moeder op de foto's. Gijsen is evenwel van meet af aan neergezet als een conservatief, streng en wereldvreemd heerschap. Veelvuldig zijn foto's geplaatst waarop hij net een merkwaardige gezichtsuitdrukking heeft, in zijn ogen wrijft of de lippen strak om het mondstuk van de pijp klemt. Als er andere mensen op de foto staan, benadrukken de fotografen de afstand tussen hen en Gijsen.

Uit de foto's van beide heren en de analyse ervan blijkt een belangrijk verschil. Bekkers is zich waarschijnlijk duidelijk bewust geweest van de zeggingskracht van foto's en heeft er mogelijk zelfs doelbewust van gebruik proberen te maken. Gijsen komt veeleer over als slachtoffer. Met foto's is nadrukkelijk en tamelijk consequent het toch al weinig florissante beeld van hem aangescherpt tot het bijna een karikatuur werd.

Naarmate bij verkiezingen de poppetjes belangrijker worden dan de boodschap zijn foto's belangrijke strategische instrumenten. Dat is natuurlijk allemaal niet volledig nieuw. Toch kan het geen kwaad af en toe weer in herinnering te roepen dat retorica niet alleen op woorden betrekking heeft, maar ook op beelden. Als elke foto van Melkert zijn kille imago verbeeldt, versterkt dat datzelfde imago. Voor lokale politici speelt het allemaal uiteraard net zo goed. Zeker waar de middelen voor een intensieve campagne beperkt zijn en de nationale factor toch dominant is. Het terugtreden van Kok en de leiderschapscrisis in het CDA berokkenen hun respectievelijke lokale afdelingen schade: het kost ze zomaar een paar raadzetsels. Tot vreugde van andere partijen. Als plaatselijke politicus heb je daar weinig invloed op. Maar slechte foto's kunnen 'zekere' winst veel minder zeker maken en al voorzien verlies aanmerkelijk groter. Een welgemeend advies derhalve: vraagt bij interviews vooraf naast de tekst ook inzage in de foto's.

De macht van echte vrienden

13 november 2001

Dat was dus op het nippertje. Bijna was de film *The Discovery of Heaven* er niet gekomen. Slechts door een toevallige ontmoeting tussen Kamervoorzitter Van Nieuwenhoven en de scenarioschrijver wordt de film gered. Van Nieuwenhoven seint Vermeend in, die bemoeit zich persoonlijk met de zaak, gaat over een overigens correcte ambtelijke beslissing heen en in een paar dagen is alles geregeld.

De inspecteur die de zaak behandelde, heeft zich naar verluid na de ingreep van Vermeend ziek gemeld. Hij zal inmiddels vast al lang weer aan het werk zijn, maar met waarschijnlijk net iets minder plezier in zijn werk. Want ook hij is grootgebracht met het beginsel van een rechtsstaat dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld. Natuurlijk weet elke ambtenaar dat er in de praktijk wel eens vanaf wordt geweken. Maar het bruuskere van dat principe door een persoonlijke interventie van een staatssecretaris is toch wel onthutsend. Misschien heeft Vermeend hem naderhand om het goed te maken het boekje *Animal Farm* toegestuurd met een persoonlijke opdracht: “All animals are equal, but some are more equal than others, je Willem”.

Inhoudelijk vind ik er niet zoveel van. Alleen begrijp ik niet dat deze geweldige kaskraker 40 miljoen gulden belastinggeld heeft gekregen. De kosten zijn voor de samenleving, de baten voor een select gezelschap lieden die toch al weinig te klagen hebben. Daar is maar weinig sociaal-democratisch aan.

Ironisch is trouwens dat de basis van het boek van Mulisch de gedachte van totale voorbeschikking is. In de hemel manipuleren een stel engelen zich suf om een bepaalde gebeurtenis te laten plaatsvinden: zorgen dat een boom op een auto vallen, laten een moord plegen, gooien iemand een meteoriet precies op zijn hoofd, etc. Niets gebeurt toevallig in ons leven. De ontmoeting tussen Van Nieuwenhoven en de scenarioschrijver van de film net op het moment dat het helemaal mis dreigt te gaan met de financiering, was dus misschien wel helemaal niet toevallig, maar volledig voorbestemd door de engelen. Of natuurlijk gewoon door iemand die de macht van echte vrienden kent.

Op gemeentelijk niveau zie je zulke interventies ook wel eens. Dan heeft de wethouder getennist met de voorzitter van een of andere stichting en krijg je als ambtenaar de volgende ochtend rechtstreeks de opdracht die subsidieaanvraag toe te kennen. Vaak is dat net na het weekend; maandag-wasdag heet dat in ambtelijke kringen. Aangezien dit vooral in kleine gemeenten gebeurt, is het een van de onuitgesproken motieven van Binnenlandse Zaken bij herindelingen. Cliëntelisme is terecht iedereen een doorn in het oog. En inderdaad komen dit soort praktijken in grotere gemeenten met meer professionele bestuurders en ambtenaren veel minder voor.

Maar goed, ook op rijksniveau komt het dus nog steeds voor. Het heeft dan ook niet alleen met schaalgrootte en professionaliteit te maken. Veeleer gaat het om integer machtsgebruik. Het zijn sterke benen die de weelde van de macht kunnen dragen. Zo hoorde ik onlangs het verhaal over een ambtenaar in een wat grotere gemeente. Naar aanleiding van Volendam en Enschede had hij een veiligheidsnota opgesteld. In een bespreking met de politie, de brandweer en de burgemeester oogste hij veel lof. Direct aansluitend besprak hij de nota met twee betrokken wethouders en andermaal de burgemeester. Een van die wethouders ging enorm tekeer en brandde het verhaal volledig af. Er deugde niets van. De volgende dag wordt de ambtenaar bij die wethouder geroepen. Hij krijgt daar te horen dat het niet om die nota ging want die was wel goed, maar dat het erom ging de burgemeester te beschadigen. En in dat spel was hij gebruikt: “je weet, zo gaan die dingen nu eenmaal”. Een schoolvoorbeeld van een wethouder die alle verhoudingen uit het oog is verloren.

Het is bekend, macht kan niet zonder tegenmacht en werkt bovendien corrumperend. We kennen het van het CDA met zijn ‘we rule this country’. We kennen het van de VVD met haar ‘beste Els’-briefje. Na 12 jaar regeren is nu ook de PvdA aangetast. En uit steden waar één partij al decennialang dominant is, klinken diezelfde geluiden. Wellicht is zowel op lokaal als nationaal niveau een periode van twee termijnen het maximum – om machtsbederf te voorkomen moet daarna loutering in de oppositiebankjes worden gezocht.

Mensen zijn zelden burgers

8 januari 2002

Een jaar of tien geleden waarde het kloof-geloof in alle hevigheid door bestuurlijk Nederland. Volgens predikers zou er een grote kloof gapen tussen burgers en bestuurders. Omdat het een ruimhartig geloof was mocht het ook om de kloof tussen kiezers en gekozenen gaan of om die tussen partij en achterban. Gelovigen uit politieke en bestuurswetenschappelijke kringen troffen elkaar frequent om te belijden en bestuurlijke vernieuwingen aan te kondigen. Over de resultaten daarvan hoor je weinig meer.

Ik heb het altijd een raar geloof gevonden. Want wie nu precies aan welke kant van welke kloof stond, bleef schimmig. Ook is nooit helder geworden voor wie die zogenaamde kloof een probleem was. Mensen klagen over politici en overheid, maar ook over meubelleveranciers, keukenbouwers en verzekeringsmaatschappijen. Het feit dat ze klagen, zegt niets over een kloof. En als er al een kloof bestaat, is die eenzijdig. Politici en bestuurders bemerken dat waar zij zich mee bezighouden, buiten het eigen kringetje niemand interesseert. Zelf vinden zij dat vervelend, de rest van de samenleving niet. Verzamelaars van postzegels hebben een soortgelijke waarneming, maar roepen dan niet klagerig dat er een kloof bestaat. Integendeel, ze richten clubs op waarbinnen ze met gelijkgestemden enthousiast hun hobby beoefenen.

De verwarring onder politieke postzegelverzamelaars komt voort uit de idee dat er in dit land burgers wonen. Die moeten zich toch betrokken voelen bij het politieke bedrijf? Maar juist het gebruik van de term burger is misleidend. Want daarin ligt de veronderstelde relatie tussen individu en overheid al besloten. Die relatie is evenwel zeer betrekkelijk. Natuurlijk hebben we een relatie met de overheid in de zin dat we als onderdaan regels moeten naleven. Soms zijn we verder klant, overigens veel minder vaak dan menigene denkt. Maar politiek burgerschap is facultatief en het belang ervan neemt snel af. Voor het behartigen van eigen belangen is de politiek nog slechts *een* kanaal naast andere kanalen. Voor de alledaagse en daarmee belangrijkste belangen is het zelfs een tamelijk onbelangrijk kanaal, dat het aflegt tegen werkgever, sportvereniging of winkelier.

Je zou het een vorm van emancipatie kunnen noemen dat mensen de politiek steeds minder nodig hebben voor hun eigen welbevinden. Of het gevolg van een terugtrekkende overheid die versplinterde collectieve belangen uit handen geeft aan marktpartijen en toezichhouders. Of het komt doordat individuen geen spelers zijn die op grote vraagstukken zoals de Betuwelijn of Schiphol invloed uit kunnen oefenen, omdat ze dat afleggen tegen professionele lobbyisten.

Maar wat de oorzaken ook zijn, politiek burgerschap is tanend. Als gevolg daarvan sterft de politieke tak van de overheid af. Ook al zal in maart 55% en in mei 70% van de kiezers toch nog de moeite nemen naar het stembokje te gaan. Maar een kiezer is nog geen actieve politieke burger en het is misleidend om mensen aan te spreken op iets dat ze zelden zijn.

Je kunt natuurlijk het normatieve standpunt betrekken dat mensen relaties met de overheid behoren te hebben en dus veel meer dan nu burger behoren te zijn. Maar dat miskent een ontwikkeling waarin mensen voor hun belangenbehartiging de politiek minder en minder nodig hebben. Juist door te blijven denken dat mensen burgers zijn, zoeken bestuurders steeds wanhopiger naar instrumenten om burgerschap te faciliteren. En komen partijen met romantische ideetjes over een districtenstelsel, zeg maar de Pastorale 2002.

Het burger-denken is een waarnemingskader dat ons op het verkeerde been zet omdat het een politieke relatie tussen individu en overheid vooronderstelt. Het ontbreken van die relatie wordt dan vanzelf een probleem. Met het loslaten van dat kader hebben we helaas nog geen beeld van een overheid die niet via politiek burgerschap aan de inwoners van haar gebied is gebonden. Want veel meer dan een probleemoplossingsmachine kan die overheid niet zijn. En wie stelt dan de kaders vast waarbinnen problemen worden gedefinieerd en oplossingen worden gezocht? Maar het oude burgerschapsideaal is daar al lang niet meer het antwoord op en belemmert slechts het zoeken naar andere vormen van democratie. Al is het dan slechts een eerste stap, laten we ons voornemen het vanaf nu nooit meer over burgers te hebben. In ons land wonen mensen.

De ondeugende griffier

19 februari 2002

Wordt het wat met dat dualisme? De Eerste Kamer buigt zich deze dagen over het wetsvoorstel en is kritisch. Ik ga er maar vanuit dat het voorstel uiteindelijk toch wordt aangenomen en ingevoerd. Maar daarmee is het lokale bestuur natuurlijk nog niet werkelijk dualistisch. De wet beïnvloedt de structuur en zoals we ook op rijksniveau zien, passen binnen een dualistische structuur moeiteloos veel aspecten van een monistische cultuur. Door eigen ervaring wijs geworden kamerleden spreken dan nu ook al hun zorg uit dat in veel gemeenten straks alleen wat verordeningen worden aangepast en men voor de rest op de oude voet verder gaat. Ietwat potsierlijk is dan wel dat de minister wordt gevraagd wat hij daartegen wil gaan doen. Goed voorbeeld doet goed volgen, dus geachte kamerleden: verbeter de wereld en begin bij jezelf.

Toch hebben ze wel een punt. Want dualisme is een oplossing op zoek naar een probleem. Dat door deze stelselwijziging inwoners meer bij de lokale politiek worden betrokken, het vertrekpunt destijds van de Staatscommissie, gelooft bijna niemand. Het beïnvloedt de verhoudingen binnen het gemeentehuis en het bij dualisme horende probleem moet daar dan ook gezocht worden. Maar wat nu, als zich daar geen grote problemen voordoen? Van de bijna 500 gemeenten heeft zo'n 80% minder dan 50.000 inwoners en heeft het merendeel tussen de 20 en 30.000 inwoners. De verhoudingen tussen raad en college, tussen college en organisatie en binnen de organisatie bewegen zich meestal ergens tussen gemoedelijk en zakelijk.

Het is met name in deze grote groep gemeenten dat dualisme met een mengeling van verwondering en schouders ophalen wordt begroet. Het huidige stelsel en de huidige cultuur voldoen, er is geen bij de oplossing passend probleem, dus waarom de hele zaak ingrijpend overhoop trekken? En zijn er wel grote knelpunten, dan zijn die zodanig specifiek dat een generieke oplossing als dualisme daar niet bij past.

In grotere gemeenten zal dualisme veel meer sporen nalaten en zal het niet blijven bij wat veranderingen in verordeningen en wat extra stoelen in de raadszaal. Vooral het instituut van de griffier kan veel bijdragen aan culturele veranderingen, mits die functie een goede invulling krijgt. De eerste vacatureteksten voor die functie die nu verschijnen, zijn wat dat betreft te mager. Er ligt een zwaar accent op ondersteunen, opstellen van procedures en het ademt een algehele bureaucratische sfeer uit. Maar een regelneef als griffier vormt juist een blokkade voor het verder ontwikkelen van dualistische verhoudingen. Om de mogelijkheden van het dualisme te verkennen moet je zeker in de beginfase iemand hebben die dwars tegen gewoonten en gebruiken ingaat. Een beetje griffier gaat als aanjager fungeren en jut de raad op om nieuwe mogelijkheden en werkwijzen te ontwikkelen.

Want cultuurverandering klinkt buitengewoon plechtstatig en ingewikkeld, maar is natuurlijk gewoon een kwestie van concrete stappen zetten. Vergader als raad bijvoorbeeld niet eens in de maand, maar twee keer per maand waarbij die extra vergadering is gewijd aan een thema dat door raadsleden zelf is aangedragen. Of vergader elke week en schaf alle commissies af – en laat je daarbij niet weerhouden door formeel gezeur over 'het quorum'. Of voeg periodiek commissies samen om sectoroverstijgende discussies te voeren. Nog altijd wordt op lokaal niveau bijvoorbeeld het 'zachte' werkgelegenheidsbeleid los gezien van het 'harde' economische beleid terwijl door een integrale aanpak van die twee terreinen veel winst kan worden geboekt. In een gezamenlijke commissie-vergadering kunnen dat soort dwarsverbanden aan de orde komen. Of organiseer vaker een hoorzitting. En stel in ieder geval een jaarkalender op met daarop activiteiten die de raad zelf bepaalt.

Een ondeugend ingestelde griffier zoekt mogelijkheden op, haalt af en toe mensen van buiten erbij en pookt het vuurtje stelselmatig lekker op. Alleen al daarom is het ongewenst als de gemeentesecretaris tevens de rol van griffier gaat vervullen. Het is een volstrekt andere functie, met bijna tegengestelde functie-eisen. In gemeenten die voor een ondeugende griffier kiezen zal het vast wel wat worden met het dualisme. En gemeenten die niets met dualisme willen of hoeven, weten nu ook wat hen te doen staat: kies voor een keurige griffier.

Maximaal plezier van je stem

2 april 2002

De uitslag van de raadsverkiezingen dreunt nog onverminderd door. Tot in Oss heeft de paniek bij de paarse partijen hevig toegeslagen. Het haastig deponeren van het etiket leefbaar door VVD en PvdA illustreert prachtig hoe desperaat men is. Want 'leefbaar' zou niets meer met lokale politiek te maken hebben maar alleen nog maar met landelijke ontwikkelingen. Eerst zelf decennialang op de slippen van landelijke bekendheden lokaal scoren en als een nieuwkomer datzelfde kunstje dreigt te flikken vroom de zuiverheid van de gemeentelijke politiek prediken. Voor hoe dom houden die partijen de kiezers eigenlijk? Die zullen deze ontluiserende hypocrisie bij de verkiezingen straks ongetwijfeld genadeloos afstraffen.

De verklaringen voor het succes van de leefbaren en het vermoedelijke succes van Fortuyn buitelen ondertussen over elkaar heen. Kiezers zouden moe zijn van de saaiheid van paars, het is een mobilisatie van sluimerende onvrede, kiezers straffen megalomane bestuurders af of hebben een slecht geheugen. Wat deze verklaringen gemeenschappelijk hebben is de analytische insteek. Er wordt een verklaring gezocht vanuit een inhoudelijke rationaliteit die past binnen het eigen traditionele denkkader. De oplossing zoeken de verliezers vervolgens in het verlengde daarvan: scherpere stellingnames en vereenvoudiging van de eigen boodschap. Met daarachter al dan niet hardop uitgesproken de gedachte dat mensen die voortreffelijke boodschap nog niet voldoende snappen en het dat het daarom nog beter moet worden uitgelegd: we vinden kiezers dom, dus we gebruiken Jip en Janneke-taal.

Ik geloof niet zo in die rationalistische verklaringen, althans ze zijn onvolledig. Want iets eenvoudigs als de opkomst bij verkiezingen konden we er ook al nooit mee verklaren. Er is geen enkele reden te gaan stemmen, want je stem valt weg temidden van die miljoenen andere stemmen. En toch gaat landelijk zeven op de tien kiezers stemmen. De grote verschuivingen die we nu zien komen naast inhoudelijke punten ook voort uit iets anders. Ergens las ik balorigheid als verklaring. Dat komt aardig in de buurt. Het gaat ons goed, de meeste mensen kennen geen echte problemen en dus gaan we lekker narrig stemmen.

Maar vervolgens krijgt dat een geheel eigen dynamiek. Want na de raadsverkiezingen raken PvdA en VVD volslagen in paniek, trappen woest om zich heen, reageren krampachtig op Fortuyn en beschadigen zeer adequaat hun eigen lijsttrekkers. Zoveel effect hebben mensen in jaren niet meer met hun collectieve stemgedrag bereikt. En naarmate PvdA en VVD harder gaan kronkelen en steeds doorzichtiger hun eigen gevestigde posities langs de band van het algemeen belang pogen te beschermen ("Nederland, word wakker!"), neemt het plezier van een stem op Fortuyn toe. De politicoloog Jos de Beus heeft Nederland omschreven als een toeschouwersdemocratie: mensen kijken en oordelen over beleid en besluitvorming maar willen er niet aan deelnemen. Het hedonistisch aandoende plezier van een stem op Fortuyn of zelfs alleen maar het dreigen ermee, is misschien wel de meest scherpe variant van deze toeschouwersdemocratie.

Tegelijkertijd ligt hierin ook alweer de kiem van de teloorgang van de nieuwkomers. Want plezier is eindig en slaat op enig moment om in verveling. Bevrediging louter uit plezier vraagt om een continue stroom van nieuwe prikkels, in het geval van politiek om steeds nieuwe mensen, stijlbreuken en andere thema's. De massale media-aandacht die het theater-Fortuyn nu ten deel valt, is zo gezien voor de gevestigde partijen geen enkel probleem maar juist winst: hij zal er eerder door zijn opgebrand. Te vroeg gepiekt, heet dat dan.

Het is echter wel de vraag of Fortuyn al voor 15 mei zal zijn opgebrand. Voor velen zal het gesidder van VVD en PvdA te leuk zijn. Zodra die partijen daarmee ophouden is een groot deel van het plezier van een stem op Fortuyn weg. Dan resten nog de inhoudelijke thema's en daarmee komen de oude partijen weer op bekend terrein. De PvdA lijkt zich dat als eerste te realiseren. Maar dan moeten plaatselijke afdelingen niet kunstmatig een coalitie zonder de plaatselijke leefbaar-partij bouwen, zoals her en der nu gebeurt. Om nog helemaal niet te spreken van die desperado's in Oss. Dat soort acties versterken slechts het beeld van wanhopig gekronkel.

In de geest van

21 mei 2002

Handelt u al in de geest van Fortuijn? Want dat is deze dagen het hoogste gebod. En hoewel je momenteel erg op je woorden moet letten, zeker met een naam als de mijne, waag ik er toch een beschouwing aan. Want die geest van Fortuijn zal natuurlijk al snel verworden van eerbetoon aan hem via indekking tegen kritiek tot een doodoener. Dat Fortuijns gedachtegoed niet al te ver is uitgewerkt en in de loop der tijd verschuivingen laat zien, speelt daarbij zeker een rol. Al heeft de nieuwe leider van de LPF inmiddels blijmoedig laten weten dat ze een 'groen boekje Pim Fortuijn' hebben als baken en leidraad. Benieuwd of dit boekje wat dat betreft een beter lot beschoren is dan de Bijbel, de Koran, Mao's rode boekje en nog zo wat geschriften die uiteindelijk alleen maar tot verdeeldheid hebben geleid.

Toch valt er rondom de kabinetsformatie wel iets te bedenken waarvan je zou kunnen zeggen dat het 'in de geest van' is. En het sluit ook nog prachtig aan bij de laatste mode in gemeenteland: maak het landsbestuur weer dualistisch. De regering regeert en de Kamer ziet op afstand toe. Het CDA propageert dat sinds kort, wat gezien het verleden van die partij toch opmerkelijk is. Een mogelijke invulling ervan is dat de politieke leiders van de regeringspartijen in de Kamer zitten. Bij de VVD is dat nooit anders geweest, maar bij de confessionelen was Romme zo ongeveer de laatste.

Een concilie moet zich maar eens buigen over de vraag of het in de Kamer zitten van de leider inderdaad 'in de geest van' is. Enerzijds koos Fortuijn er in Rotterdam geen lid van het college te worden. Anderzijds zitten we met zijn uitspraak dat hij premier wilde worden. Al staat daar weer tegenover dat dat de enige ministerspost was die hij ambiëerde. Voor de huidige getalsverhoudingen kies ik dan maar voor de exegese dat Fortuijn als politiek leider in de Kamer zou zijn gaan zitten.

Verder is dual gaan verre van eenvoudig, zo weten we op gemeentelijk niveau. Het is een kwestie van zoeken en proberen. Duidelijke voorbeelden zijn er weinig. Even bestond het idee dat gemeenteraden het kunstje af konden kijken van kamerleden. Maar zo simpel ligt het niet. Met instrumenten als enquête en interpellatie heeft de Kamer inderdaad een grote voorsprong, maar met de cultuur weet ik het zo net nog niet. Sterker nog, het denken over dualisme is vermoedelijk in menig gemeente nu al verder dan in de Tweede Kamer. Zou het wat zijn als gemeenteraadsleden als leermeesters gaan fungeren? Bijvoorbeeld door als coach van kamerleden op te treden? Dat kan het cultuurveranderingstraject in de Kamer aanmerkelijk versnellen.

Gezien Fortuijns waardering voor het ondernemerschap is de enorme commercie rondom de invoering van het dualisme vast ook 'in de geest van'. Elke dag krijg ik stapels folders van allerlei bureaus en organisaties. Congressen, trainingen en ondersteuning bij het opzetten van wat dan ook: u vraagt, wij draaien. Mocht over 10 jaar blijken dat het dualisme op niets is uitgedraaid, dan geldt dat in ieder geval niet voor al die adviesbureaus die nu gouden jaren doormaken.

Het gros van de aanbiedingen is gewoonweg flauwekul. Als ik wil weten hoe een enquête door de raad opgezet kan worden, dan neem ik wel contact met de griffie van de Tweede Kamer. En zeker niet met een of ander organisatiebureau dat dat ook nog nooit bij de hand heeft gehad, simpelweg omdat het een nieuw instrument is. Er was zelfs een bureau dat mij een *Leergang griffier* aanbood, zo ongeveer op de dag dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel Dualisering had aanvaard. Een volstrekt nieuwe functie waarvan inhoud, verwachtingen en mogelijkheden nog ontdekt moeten worden en dan komt zo'n club al met een heuse Leergang aanzetten. Binnenkort zal Elsschots Wereldtijdschrift ook wel een special aan dualisme wijden.

Misschien dat we deze vrije-jongens-geest weer in de fles kunnen drukken door als raadsleden en kamerleden onderling gratis informatie en ervaringen uit te wisselen. Ook al handelen we dan welbewust niet 'in de geest van'.

De depoliterende mythes van het dualisme

2 juli 2002

Rondom het dualisme beginnen zich steeds wonderlijker verhalen te ontwikkelen. Of eigenlijk is wonderlijk niet het goede woord. Technocratisch is een betere term. Veelvuldig spreekt men over dé raad en hét college. Daarbij is de heilige drie-eenheid kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen het begin van elke vraag en elk antwoord. Voor hen die geloven in dé raad en hét college heb ik nieuws: die bestaan niet.

Een raad bestaat uit volksvertegenwoordigers, verdeeld in fracties met elk eigen opvattingen en standpunten. En daar moeten we enorm blij mee zijn, want dat is immers de kern van ons democratisch bestel. Dat het dan vaak nogal meevalt met de verschillen tussen die standpunten doet daar niets aan af. Ook al kost het moeite om geloofwaardig met elkaar van mening te verschillen, een terechte observatie van de Tilburgse bestuurskundigen Tops en Zouridis, het uitgangspunt is verscheidenheid in opvattingen. Want anders hadden we aan één partij wel genoeg.

Het is dan ook opvallend dat waar de dualisme-discussie ooit begon bij de roep om het lokale politieke debat te versterken, de uitwerking ervan juist in het tegendeel dreigt te verkeren. Zo moet volgende de leer dé raad hét college controleren. Echter, controleren vanuit een positie als collegepartij is nu eenmaal anders dan vanuit een de rol van oppositie. Een oppositiepartij staat verder af van het college, krijgt minder inside-informatie en heeft per definitie een kritischer en meer wantrouwende functie dan de collegepartijen. Een oppositiepartij zal eerder voorstellen dat de raad een eigen onderzoek gaat doen of de gemeentelijke rekenkamer verzoeken dat te doen. Een collegepartij op zijn beurt zal dat soort voorstellen ten minste ook beoordelen op de mogelijke politieke schade voor hun wethouders en partij. Vanuit die afweging wordt zo'n voorstel dan al snel afgewezen. Dat betekent natuurlijk niet dat die oppositiepartij dualer is. Het betekent alleen dat er politiek wordt bedreven en zo hoort het ook in een raad.

Een analoog verhaal geldt de kaderstelling: de oppositie streeft naar strakke en precieze kaders, de collegepartijen laten allicht meer ruimte voor B&W. Bovendien is de politieke werkelijkheid rondom die kaders een stuk ingewikkelder dan simplistische dualisme-verhaaltjes ons willen doen geloven. Het overgrote deel van de politieke discussies gaat over bestaand beleid. Vaak blijkt dat toch niet helemaal zo te werken als vooraf gedacht en is er bijstelling nodig. Worden dan wel of niet de kaders bijgesteld, met andere woorden: wat is de rol van de raad daarbij? Dat is en blijft een politieke afweging. De oppositie spreekt van een wezenlijke beleidsingreep die ver over eerder vastgestelde kaders gaat, collegepartijen zien dat waarschijnlijk een slagje anders. Natuurlijk kan het voorkomen dat alle raadsfracties eendrachtig tegenover het college gaan staan, bijvoorbeeld bij grote politieke fouten. Maar die consensus is de uitzondering op de regel van dissensus.

Op soortgelijke wijze bestaat ook dat college uit partijen met uiteenlopende politieke belangen die afhankelijk van het onderwerp wel of niet overeen kunnen komen. Dat resulteert op de echt belangrijke onderwerpen vaak in wollige en broze compromissen. Compromissen die dan niet passen in de technocratische beleidsopvatting zoals weerspiegeld in de vragentrits "wat willen we bereiken, wat gaan we daar voor doen, wat mag dat kosten". Dat heeft niets met onderontwikkeld dualisme te maken, maar is inherent aan een veelpartijen democratie waar coalities sluiten noodzakelijk is.

Veel van de verhalen over dualisme miskennen juist deze politieke context en staan bol van normatieve beschouwingen over wat dé raad zou moeten doen tegenover hét college. Door politieke verschillen te negeren wordt de lokale politiek gedepoliteerd. Geen wonder dus, dat veel raadsleden in verwarring raken. Dualisme dreigt te verworden tot een management-benadering van politiek. Van meet af aan heb ik gedacht dat het maatschappelijk effect van dualisme nihil zou zijn: mensen raken door die stelselwijziging niet meer betrokken bij de lokale politiek. Maar door die depolitiserende dreigt op dat punt nu zelfs een negatief effect. De werkelijke uitdaging van het dualisme is het erkennen en bevorderen van politieke verscheidenheid binnen de lokale politiek. Daarmee wordt dualisme direct veel ingewikkelder dan de technocraten van de adviesbureaus ons willen doen geloven. Zij zijn gebaat bij de depoliterende mythes, het lokale politieke bestel echter zeker niet. Politiseert!

Tussen signalen en werkelijk beleid

3 september 2002

Een kamerlid bepleit de afschaffing van het zwijgrecht van verdachten. Een minister wil allochtonen met de Nederlandse nationaliteit uitzetten. Diezelfde minister komt met nog andere opmerkelijke suggesties. Uiteindelijk blijken het allemaal slechts Signalen geweest te zijn, de nieuwspraak variant van de proefballon. Verwarrend is het wel: want welke voornemens van deze coalitie zijn nu gemeend en wat zijn slechts signalen? Het doorvoeren van allerlei bezuinigingen, althans op papier, lijkt tot de eerste categorie te behoren. De investeringsstop bij defensie en de vacaturestop bij het ministerie van Justitie doen wat dat betreft serieus aan, maar kunnen natuurlijk ook slechts signalen zijn. Het JSF-contract is immers al wel getekend en vacaturestops worden bijna altijd omzeild via externe inhuur die in projectkosten wordt weggemoffeld.

Met woorden als bezuinigen, lastenverlichting, overheidstekort, loonmatiging en economische crisis zijn we trouwens weer helemaal terug in het jaren tachtig-jargon. Of misschien moeten we nog wel verder terug. Het politieke bewustzijn van mijn generatie begint ergens in het midden van de jaren zeventig en die begrippen zijn sindsdien altijd aanwezig geweest. Dat relativeert wel: na 25 jaar bezuinigen, ombuigen, loonmatiging en wat al niet, verdienen we met zijn allen meer dan ooit, is de omvang van de publieke sector niet wezenlijk gedaald – hooguit anders gedefinieerd en is het overheidstekort verdwenen. Het signaal dat ons moeilijke jaren wachten, komt tegen die achtergrond minder bedreigend over.

Ergens tussen beleidsmatig voornemen en signaal ligt de afschaffing van de OZB. Analytisch, beleidsmatig en staatsrechtelijk is dat een onzinmaatregel, maar het platte populisme zal het daar wel van winnen. Inhoudelijk verandert er echter voor burgers uiteindelijk niets. Want de denivellerende effecten van deze maatregel worden natuurlijk gecompenseerd en ook de totale belastingopbrengsten blijven gelijk. Het heet straks alleen anders. Overigens kon die maatregel ook nog wel eens in het tegendeel gaan verkeren. Gemeenten voor wie de compensatie via het gemeentefonds niet toereikend is, gaan op zoek naar andere middelen. Verhoging van de OZB voor bedrijven is een optie. Een andere mogelijkheid is grond weer in erfpacht uitgeven. Beide opties resulteren uiteindelijk in lastenverzwaring.

Het Strategisch Akkoord (ook de naam is vast een signaal) meldt verder opgewekt dat de Kaderwet Bestuur in verandering per 1 januari 2004 wordt afgeschaft. Ik ben toch erg benieuwd of dit signaal nu echt in beleid zal worden omgezet en al helemaal op die termijn. In de grootstedelijke gebieden wacht ons dan de bestuurlijke bende van Balkenende. Want een alternatief is er niet, waardoor talloze bevoegdheden moeten worden overgedragen aan bestuursorganen die deze niet aankunnen. Dat is veel meer dan een louter bestuurlijk probleem, want de effecten op bijvoorbeeld bereikbaarheid zullen heel snel merkbaar zijn – sneller nog dan Rijkswaterstaat vluchtstroken in rijstroken kan omzetten. Gelukkig zit op Binnenlandse Zaken een zeer ervaren en kundig minister, dus die afschaffing zal zo'n vaart niet lopen. Het is vast alleen een signaal dat er weer discussie nodig is over het bestuur in stedelijke gebieden.

Het zijn al met al hoogtij dagen voor symbolische beleid: veel verbale vernieuwing, weinig inhoudelijke veranderingen. Er is echter één signaal dat we, zo vrees ik, wel serieus moeten nemen: de standaardreflex van de rijksoverheid om bezuinigingen zoveel mogelijk af te wentelen op uitvoeringsorganisaties en op lokale overheden. Bij die laatste gaat het dan niet alleen om de korting op het gemeentefonds. Waar de effecten van efficiency-maatregelen worden ingeboekt, leert langjarige ervaring dat die voor een groot deel moeten worden opgebracht door gemeenten. Daar is weinig symbolisch aan: het lokale bestuur moet altijd naar verhouding meer besparen dan de centrale overheid. De politieke agenda voor de komende jaren voor al die nieuwe colleges van B&W waarin het CDA weer duidelijk aanwezig is en de leefbaren een plaats hebben bevochten, wordt dan ook steeds duidelijker. Er wacht ons een periode van snijden en bezuinigen. Hetgeen natuurlijk het oppositievoeren voor al die aangeslagen PvdA-raadsleden wat vereenvoudigt. U vindt deze vrees pessimistisch of simplistisch? Beschouw het maar als een signaal.

Zelfs de provincies moeten nu dual

15 oktober 2002

Gaan nu zelfs de provincies dual? Het ziet er wel naar uit, gelet op het wetsvoorstel. En niemand die het vreemd vindt. Ik wel. Om te beginnen vanwege de impliciete suggestie dat de analyse van de staatscommissie destijds over lokale democratie ook zomaar geldt voor de provincies. Het was een mooi rapport van die commissie maar de zwakke stee is de mate waarin de ontwikkelde oplossingen aansluiten op de problemen. Voor de gemeenten die vervolgens dualisme krijgen opgedrongen is dat al lastig, want op welke vraag is het een antwoord?

Voor de provincies geldt dat nog veel meer. Want dat in de samenleving haast niemand interesse heeft voor provinciale politiek, heeft heel andere oorzaken dan de tanende belangstelling voor gemeentepolitiek. Het is dus volstrekt onhelder waarom de provincies dual moeten gaan.

Dat wordt nog versterkt door de aard van het provinciale bestuur. Want hoewel het makkelijk is er flauwe grappen over te maken, kan het een belangrijke bestuurslaag zijn. Juist door het weinig politieke karakter zijn provincies in de gelegenheid partijen bij elkaar te brengen – het meest cruciale aspect van dat vage begrip regierol. Menig Europees land is jaloez op ons middenbestuur. Een provincie is dus bovenal bestuurdersbestuur. Waar het een functie heeft, geeft het de kaders aan voor andere partijen.

Dat maakt dualisme dan echter wel vreemd. In het Elzingasiaanse duale stelsel moeten gekozen politici vanuit hun volksvertegenwoordigende taak kaderstellen en controleren. Bij de provincies betekent dit dat de leden van Provinciale Staten kaders gaan stellen voor de kaders die de collegeleden gaan stellen voor gemeenten. Dat worden dus metakaders. Zo mogen die statenleden ook metacontrole gaan uitvoeren: controle op de controle van het college op de wijze waarop de gemeenten binnen hun kaders opereren. Provinciale statenleden als metapolitici: echt dé manier om de provinciale politiek helderder en spannender te maken.

Maar ook het beoogde moment van invoeren is raar. Met vallen en opstaan geven gemeenten op dit moment invulling aan dualisme. Het is een proces van proberen, zelf een richting bedenken en uitvinden wat zinnige en onzinnige elementen zijn. De wetgeving rammelt ten gevolge van de enorme vaart waarmee een en ander is ingevoerd, wat de implementatie verder compliceert. Zelfs de totstandkoming van de beloofde veegwet ter reparatie stopt, nu duidelijk wordt wat de consequenties van dualisme kunnen zijn. In plaats van te leren van deze ervaringen, dreigen nu ook de provincies zich hals over kop in een ongewis avontuur te moeten storten.

Een ondeugdelijke probleemanalyse, geen duidelijke doelen en een verkeerd moment: bestuurlijke vernieuwing in Nederland. Direct mee ophouden, dat moge duidelijk zijn. Mocht het onverhoopt allemaal toch doorgaan, dan heb ik een advies voor de provincies. Bepaal direct bij aanvang wat voor uw provincies het doel van dualisme is. Gemeenten die dat hebben gedaan, hebben het makkelijker dan gemeenten waar dat vaag is gebleven.

Voor provincies zijn er twee opties. De ene mogelijkheid is te dualiseren teneinde het bestuur te versterken. Dan haal je alle technocratische aspecten naar voren: zoveel mogelijk bevoegdheden naar het college en Provinciale Staten op zo groot mogelijke afstand. Dat versterkt het bestuurdersbestuur-karakter en verbetert het misschien.

In de andere optie is het doel juist het omgekeerde. Door middel van het dualisme weggelaten van dat louter bestuurlijke en juist proberen de zaak te politiseren. Dat is vele ingrijpender, want staat haaks op waar de provincies nu sterk in zijn. Als dat succesvol is, gaan provincies een wezenlijk andere rol in het staatsbestel spelen, veel minder bemiddelend en regisserend en juist veel meer koers-bepalend en confronterend.

Volgens mij zal uiteindelijk geen enkele provincie voor die politisering kiezen. Dat staat veel te ver van hun ware aard af. Ze zullen allemaal kiezen voor de technocratische en daarmee meest simplistische interpretatie van dualisme. Dat doet de laatste restjes provinciale politiek verdwijnen - wat natuurlijk wel mooi past bij die metastatus van de provinciale politici.

Uiteindelijk zal deze onzinnige en ondoordachte dualiseringsoperatie ertoe leiden dat we binnen tien jaar praten over de afschaffing van de direct gekozen statenleden. Als de Kamer deze operatie toch zonodig door wil zetten, zou het van politieke helderheid getuigen om expliciet provinciale depolitisering als doelstelling vast te leggen.

De luxe van een griffie, of hoe de raad een oor krijgt aangenaaid

26 november 2002

Van collega's en gemeentesecretarissen in kleinere gemeenten hoor ik vaak dat hun gemeente zich de luxe van een griffie niet kan permitteren. De middelen zijn immers beperkt en er breken moeilijke tijden aan. Daarom wordt er gekozen voor een rommelige oplossing: een halve griffier, die voor een ochtend in de week de beschikking heeft over een secretaresse. Dat kan financieel net. Of, al wat luxer, een hele griffier die voor de ondersteuning van de commissies een beroep mag doen op medewerkers uit de organisatie. Ik durf de voorspelling wel aan dat het in gemeenten waar het zo beperkt wordt opgezet, met dualisme weinig zal worden. Het college blijft daar volstrekt dominant.

Een griffie is helemaal geen luxe. Dualisme veronderstelt dat de raad meer en betere ondersteuning krijgt om zijn taken op afstand van het bestuur waar te maken. Raadsleden moeten voor hun controlerende taak natuurlijk niet direct of indirect afhankelijk zijn van het orgaan dat ze controleren. De griffie helpt hen bijvoorbeeld zelf de raads- en commissieagenda's te bepalen. Of bij het op eigen initiatief opzetten van een onderzoek. Of waakt tegen het van de agenda verdwijnen van een politiek gevoelig onderwerp.

Door een griffie te benoemen als een luxe komt deze terecht in de categorie franjes, leuk voor economische hoogtij dagen en altijd het eerste doelwit voor bezuinigingen. Het gaat echter om de ondersteuning van het hoogste politieke orgaan van een gemeente. De lokale democratie wordt een slechte dienst bewezen als die ondersteuning niet adequaat is. Een griffie is dan ook zeker niet iets wat erbij komt en moet worden afgewogen tegen voorstellen voor nieuw beleid. Op een congres hoorde ik onlangs dat een raad door die manoeuvre heel sluw door het college voor de keuze werd gesteld: een trapveldje of een griffie-medewerker. De raadsleden liepen met open ogen in die val. Kennelijk speelde de gebrekkige ondersteuning hen toen al parten.

De frase "de luxe van een griffie" is dan ook vooral een mooi voorbeeld van wat politicologen *framing* noemen: voordeel proberen te behalen door een politieke kwestie op een bepaalde manier te benoemen. Is iemand een vrijheidsstrijder of een terrorist? Spreek je over Noord-Korea en Irak of over De As van het Kwaad? Is de plaatselijke Leefbaar-fractie een nieuwe partij of slechts een protest-partij?

Deze framing versluiert het feit dat griffiewerkzaamheden deels nieuw zijn. Eerder werden natuurlijk ook commissieverslagen gemaakt of raadsagenda's opgesteld. Een griffie is echter meer dan de verzamelde overheveling van taken van vroeger. Als het zich daar toe zou beperken, blijven de verhoudingen tussen college en raad ongewijzigd en is de dualisme-wetgeving een papieren tijger. Een deel van het oude ondersteunende werk blijft, een deel verdwijnt en er komen nieuwe ondersteunende taken bij. Door de zaak anders te benoemen, krijgt de raad een valse keuze voorgelegd. Dat is politiek slim maar staat haaks op de doelstellingen achter dualisme.

Als er al iets moet worden afgewogen is het de ondersteuning voor de raad tegen de directe ondersteuning voor het college. Een adequate raadsondersteuning zal meer kosten dan tot op heden. Overheveling van middelen voor bestaande ondersteuning is niet toereikend. Het ontbrekende deel zal van de ondersteuning voor het college af moeten. Zo raken de gemeentesecretarissen een deel van hun werkzaamheden kwijt – zij ondersteunden immers eerst de raad. Dat kan consequenties hebben voor die functies. Of voor de ondersteuning die zij weer krijgen. Of misschien kan het nog directer, door het bestuur te verkleinen. Want voor het bedrag van een wethouderspost kun je in veel gemeenten al gauw twee griffiemedewerkers aanstellen.

Ondertussen verschijnt deze column zeker een maand te laat, want nu zijn net overal de begrotingen vastgesteld. Waar raadsleden even niet hebben opgelet is hen inmiddels een oor aangenaaid. Maar gelukkig is vormgeven aan dualisme een proces. Over een paar maanden beginnen al weer de voorbereidingen voor de Voorjaarsnota: nieuwe ronde, nieuwe kansen en nieuwe prijzen. En als schot voor de boeg kan de raad via een initiatiefvoorstel bijvoorbeeld in januari de begroting wijzigen en alsnog zijn eigen ondersteuning regelen door middelen bij het college weg te halen.

Veiligheid verward met repressie

Bijdrage aan het Liber Amicorum voor Jan van Houwelingen, ter gelegenheid van zijn afscheid als burgemeester van Haarlemmermeer, december 2002

Het zijn wonderlijke tijden. Op het moment dat ik dit schrijf is het kabinet-Balkenende net gevallen, is nog onbekend hoeveel partijen aan de verkiezingen mee gaan doen en hoeveel daarvan weer geheel of gedeeltelijk voortkomen uit de Lijst Pim Fortuyn. De verkiezingsonderzoeken suggereren dat er straks wel een tweede kabinet Balkenende zal komen. Intussen zijn alle partijen zich aan het opmaken voor de verkiezingen. Stoere statements vliegen weer rond en Sinterklaas en de Kerstman krijgen veel concurrentie: allerlei bezuinigingen die het kabinet Balkenende had aangekondigd in zijn eerste begroting, worden haastig weer ingeslikt door de partijen die ze eerder hadden voorgesteld. Rond verkiezingen zijn er nu eenmaal weinig politici te vinden die de rug recht kunnen houden. En omgekeerd krijgt een land natuurlijk de politici die het verdient, want het strooien met beloften wordt beloond door de kiezers.

Het belangrijkste thema is nu veiligheid. Meer precies sociale veiligheid. Want over verkeersveiligheid maken niemand zich druk en externe veiligheid rondom zaken als Schiphol of een ammoniakfabriek krijgt alleen maar aandacht als er een ernstig ongeluk gebeurt. Maar sociale veiligheid staat met stip op één. Partijen buitelen over elkaar heen met reeksen van maatregelen, die gemeenschappelijk hebben dat de straffen strenger moeten, meer gevangen op één cel moeten en dat in het algemeen burgerrechten moeten wijken voor veiligheid.

Dat straffen strenger moeten is gebaseerd op een onuitroeibaar misverstand dat daardoor de samenleving veiliger wordt. Helaas zijn de criminelen weliswaar langer “van de straat”, maar daar staat tegenover dat de terugkeer in de samenleving moeilijker is en minder succesvol verloopt waardoor de kans op recidive weer stijgt. En gevangenen zijn bovendien de ideale leerschool waar gevangen tips, trucs en technieken intensief onderling uitwisselen. Strenger straffen bevredigt even het wraakgevoel, maar de samenleving wordt er bepaald niet veiliger op.

Bepaald verontrustend zijn de geluiden dat we in het belang van de veiligheid in moeten leveren op onze burgerrechten. Losse flodders de afgelopen maanden dat bijvoorbeeld het zwijgrecht moet worden afgeschaft, zijn nog wel te negeren. Maar veel serieuzer moeten we de pleidooien uit met name de kring van politie en justitie nemen om het afluisteren te vergemakkelijken en onder meer alle emailverkeer in beginsel toegankelijk te maken voor opsporingsactiviteiten. En eind oktober kwam de Rotterdamse burgemeester Opstelten met een pleidooi om de privacywetgeving te versoepelen, zodanig dat de overheid veel meer mogelijkheden krijgt om informatie op te eisen, te verzamelen en te combineren.

Het getuigt trouwens van een wonderlijk naïef geloof in het vermogen van organisaties om informatie te verwerken. Hoogst zelden gaan organisaties beter werken als ze over meer informatie beschikken. Vrijwel altijd blijkt dat het intern organiseren van die grotere informatiestroom zodanig ingewikkeld is dat het uiteindelijke rendement nul is, of zelfs negatief. Want waar en hoe moet al die informatie worden opgeslagen, wie heeft er op welke wijze toegang toe, wie bewaakt op welke manier de kwaliteit van de gegevens, wie mag ze actualiseren en dus veranderen: het zijn slechts een paar van de vragen die beantwoord moeten worden. En op hun beurt zitten burgers ook niet stil, maar gaan strategisch om met de informatie die ze verschaffen, zodra ze weten dat het tegen hen gebruikt kan worden.

Belangrijker hier is echter dat we in betrekkelijk korte tijd afstand dreigen te doen van rechten die slechts moeizaam zijn verkregen. Eeuwen heeft het in Europa geduurd om de macht van koningen en feodale heersers te breken. Belangrijke liberale denkers als Montesquieu met zijn leer van de machtenscheiding hebben daaraan bijgedragen. De overheid (of zo u wilt, de staat) zoals wij die kennen is in diepste wezen nooit bedoeld geweest om efficiënt te zijn. Het ging en gaat om het inperken van de enorme macht die die overheid potentieel heeft tegenover het individu. Machtenscheiding of de “checks and balances” die in het Amerikaanse systeem zijn ingebakken zijn deftige woorden voor elkaar in de weg lopen. En dat in de weg lopen heeft als doel belangen te beschermen en dan bovenal het belang van het individu.

Van oudsher zijn vooral liberale denkers hier sterk van doordrongen. De vrijheid van het individu is een van de peilers onder hun gedachtegoed. Thorbecke past uitstekend in die traditie. Zijn grondwet betekende immers een forse inperking van de macht van de koning. In de politieke traditie van de christelijke partijen heeft dit veel minder een rol gespeeld. De staat vormt in die denkcultuur veeleer een instrument om een samenleving te creëren volgens de christelijke normen en waarden. Individuele vrijheid om die normen en waarden zelf te bepalen speelt daarin geen rol: broederschap prevaleert boven vrijheid. Ook in de derde grote politieke stroming, het socialisme, is individuele vrijheid niet de grootste zorg. De staat dient voor gelijkheid te zorgen en in veel gevallen zal dat ten koste gaan van individuele vrijheden. Het is dan ook bepaald ironisch dat juist uit de hoek van de VVD nu pleidooien klinken om de vrijheid van het individu te beperken. Liberalisme is mooi, zo lijkt de gedachte, maar veel stemmen is beter.

Waar burgerrechten worden ingeperkt, wordt repressie verward met veiligheid. Mijn gevoel van veiligheid wordt bepaald niet groter als overheidsfunctionarissen onbeperkt gegevens over mij mogen verzamelen, zonder veel moeite mijn telefoon mogen afluisteren en onbeperkt toegang krijgen tot mijn e-mail – met dat laatste zal binnenkort ook het briefgeheim wel ter discussie worden gesteld. Repressie bevordert de veiligheid niet, maar verkleint die juist.

Het heeft allemaal vooral betrekking op een beperkt deel van de criminaliteit, zoals inbraken, straatroven en mishandeling. Hoe hinderlijk, bedreigend en soms zelfs schokkend deze ook is, er zijn andere criminele activiteiten die door hun structurele karakter veel ernstiger zijn en veel meer schade aanrichten. Handel in vrouwen spoor je nu eenmaal niet op door het koppelen van wat gegevensbestanden. Door een opsporingsapparaat bijna volledig te richten op die direct zichtbare vormen van criminaliteit, blijven minder direct waarneembare overtredingen buiten schot. Denk aan vermogensfraude, milieucriminaliteit, belastingontduiking of oneigenlijk gebruik van Europese subsidies. ‘Je hebt kleine stelen en grote stelen, maar groten stelen het meest’, wisten onze grootouders al.

De inperking van burgerrechten is daarmee niet alleen een middel dat averechts werkt, maar ook alleen maar relatief kleine vormen van criminaliteit poogt te bestrijden. Natuurlijk zullen door dat middel enkele sukkelaars worden opgepakt. De iets slimmere criminelen blijven evenwel buiten schot, net als de echt grote jongens. Mijn vrijheden zijn dan inmiddels echter wel ingeperkt.

Het is nog niet eens zo lang geleden dat Nederlanders zich massaal verzetten tegen een volkstelling, voorstellen tot legitimatieplicht onder verwijzing naar “Ausweiss bitte” werden tegengehouden en Orwells “1984” een verontrustend schrikbeeld vormde. De sterk gestegen welvaart heeft nagenoeg iedereen welvarend gemaakt tot op het niveau dat mensen nu echt het gevoel hebben iets te kunnen verliezen. Dit latente angstgevoel onder burgers is inmiddels uitgebarsten en heeft de vorm gekregen van een roep om meer veiligheid. Repressieve instrumenten lijken deze veiligheid op de korte termijn dichterbij te brengen, maar dat is slechts schijn. En op de lange termijn is de positie van het individu tegenover de overheid danig verzwakt en zullen we de verloren burgerrechte weer moeten zien te veroveren.

Thorbecke zou bij de verkiezingen van januari 2003 moeite hebben zijn keuze te bepalen. Wellicht zou hij de vrijheid hebben genomen niet te gaan stemmen, in de hoop dat bij een volgende verkiezing een partij meedoet die wel oog heeft voor de bescherming van het individu tegen de macht van de overheid.

Realisme over rekenkamers

21 januari 2003

Het is amper 2003 en nu al kijkt menigeen naar 2006. Want dan moet elke gemeente een lokale rekenkamer hebben. Of iets wat daar op lijkt en in Haags jargon rekenkamerfunctie is gedoopt. Een rare term die vooral de op gebrek aan inzicht gebaseerde weerzin weerspiegelt tegen rekenkamers die niet uitsluitend uit externen bestaan. Alsof dat de enige en bovendien zekere garantie voor onafhankelijkheid zou inhouden. Inmiddels weten we gelukkig beter en hanteer ik gewoon de term rekenkamer als generiek begrip.

De verwachtingen van wat zo'n rekenkamer vermag, zijn ondertussen hoog gespannen. Eindelijk zal de raad achterhalen wat er in de *black box* van het grondbedrijf omgaat en hoe generaties listige wethouders altijd weer potjes wisten te creëren waar de raad geen zicht op had. Niet langer hoeft de raad te gissen naar wat zich in de sociale dienst afspeelt. Straks kennen de declaraties van het college geen geheimen meer.

Om teleurstellingen te voorkomen is realisme geboden. Neem om te beginnen de capaciteit van zo'n lokale rekenkamer. Die wordt natuurlijk in hoge mate bepaald door de omvang van de gemeente, maar zelfs de grote rekenkamers publiceren jaarlijks maar een paar rapporten. Uit het enorme domein van het gemeentelijke beleid en op begrotingen van honderden miljoenen kiest die rekenkamer drie of vier onderwerpen. In een gemiddelde gemeente van ruim 30.000 inwoners is het aantal onderzoeken nog kleiner. Het zijn natuurlijk zorgvuldig gekozen thema's waarvan de uitkomsten ook op andere zaken van toepassing zijn. Het is echter niet de alomvattende en ultieme controle op het totale gemeentelijke beleid.

Verder blijkt uit het debat dat raadsleden bovenal vragen over bedrijfsvoering hebben, waar die rekenkamers antwoord op zouden moeten geven. Voor dat soort vragen beschikken raadsleden echter over een veel beter instrument: de opdracht van de raad aan de accountant. Die kan bijvoorbeeld de opdracht krijgen gemeentebreed steekproefsgewijs een tolerantiegrens van 1% te hanteren en tevens bij de sociale dienst alle afwijkingen vanaf 0,1% op een rij te zetten. Het grote voordeel daarbij is dat de raad de accountant direct een gerichte opdracht kan geven, wat bij een rekenkamer niet het geval is.

Rekenkamers moeten zich niet teveel verliezen in bedrijfsvoeringsvragen en kunnen zich beter concentreren op vragen naar efficiency en effectiviteit, vraagstukken die nu nog nauwelijks bestuurlijk zijn verankerd. Dat wil overigens niet zeggen dat er tot op heden nagenoeg geen serieuze onderzoeksmatige aandacht is voor gemeentelijk beleid, een misvatting die je soms leest. Onderzoeksbureaus doen in opdracht van gemeenten onderzoek, grotere gemeenten hebben eigen onderzoeksafdelingen, wetenschappers bestuderen lokaal beleid al was het maar omdat je dan fijn veel onderzoekseenheden hebt om vergelijkingen te kunnen maken, ministeries laten onderzoeken naar gemeenten doen of verrichten die zelf, etc.

Alle problemen waar deze onderzoekers tegenaan zijn gelopen, gelden straks net zo hard voor rekenkamers. Vergelijken tussen gemeenten om effectiviteit van beleid in kaart te brengen is erg complex en hoe belangrijker het onderwerp, hoe complexer de vergelijking. Dat er tot op heden nog niet veel intergemeentelijke vergelijkingen zijn gemaakt in onderzoeken is geen kwestie van onwil of desinteresse, maar van complexiteit. Met het opzetten van een rekenkamer is die complexiteit niet weg.

En tenslotte las ik onlangs de blijde verwachting dat lokale rekenkamers er voor kunnen zorgen dat burgers meer betrokken raken bij de lokale politiek. De denkfout begint al bij het gebruik van de term burger. Ik kan het niet vaak genoeg zeggen: mensen zijn maar zelden burger. De term burger veronderstelt een relatie tussen individu en overheid. Afgezien echter van het moeten naleven van regels en soms het gedwongen afnemen van producten als paspoorten of bouwvergunningen is die relatie er meestal niet. Politiek burgerschap is zelfs facultatief en de meeste mensen vullen dat hooguit in door te gaan stemmen. Wie stelt dat die relatie er per definitie wél is en dat laat blijken door over burgers in plaats van mensen te praten, creëert een zelfbedacht probleem dat vervolgens onoplosbaar blijkt. Noch rekenkamers, noch dualisme of wat voor vernieuwingen er ook worden bedacht, maken van mensen burgers. Mensen kiezen zelf of ze politiek burger willen zijn.

Lokale rekenkamers kunnen een bijdrage leveren aan professionalisering van de lokale politiek, mits de verwachtingen over omvang en richting realistisch zijn. En hoogdravende blijspraak over vergrootte betrokkenheid van zogenaamde burgers bemoeilijkt slechts het opzetten van rekenkamers.

Legitimiteit is niet te koop

2 maart 2003

Soms weet je toch echt niet wat je leest. Nu weer dat idee van de partij Leefbaar Gelderland – De Groenen om kiezers een geldprijs in het vooruitzicht te stellen. Een bespottelijk idee natuurlijk, al moet ik u iets bekennen. Bij de laatste verkiezingen voor provinciale staten in 1999 ben ik door Ng-magazine geïnterviewd. Ook toen was de lage opkomst een issue en als cynisch commentaar op al die vage en zinloze initiatieven om de opkomst te bevorderen heb ik gesuggereerd kiezers een staatslot te geven. Nooit kunnen denken dat iemand dat serieus oppakt. Want dwaas is het. Opkomst is geen doel in zichzelf. Als kiezers een politiek orgaan de moeite waard vinden, gaan ze uit zichzelf wel stemmen. Wanneer partijen niet in staat zijn duidelijk te maken wat de politieke keuzen zijn waar het om gaat, zoals bij provincies, blijven mensen terecht weg. Opsomming van het grote aantal taken van provincies heeft natuurlijk ook geen zin: iedereen heeft het druk, maar dat wil toch niet zeggen dat ze gekozen moeten worden?

Achter al die suggesties voor een hogere opkomst zit de vrees voor een afnemende legitimiteit van Provinciale Staten en daarmee ook van Gedeputeerde Staten en uiteindelijk de Eerste Kamer. Provinciale Staten zakken inderdaad vervaarlijk weg en beter wordt het niet. Zoals je echter geen mazelen krijgt van rode vlekken en de zon niet opkomt omdat de haan kraait, vergroot een kunstmatige opgekrikte opkomst de legitimiteit niet. Of in groene termen: een plant gaat niet harder groeien als je aan de blaadjes trekt.

Onze Gelderse vrienden beginnen echter niet alleen aan de verkeerde kant, ze gaan ook nog eens met geld smijten. Oudere lezers kennen wellicht nog dit hekeldicht van een mij onbekende auteur:

Het geld heeft groot vermogen
Het maakt de gekken wijs
Het geeft de blinden ogen
Ieder voordeel heeft zijn prijs

Geld maakt van lafaards helden
Geeft schurken nieuw fatsoen
Want overal blijft gelden
't Is om de poen te doen

Ooit gebruikt om het verderfelijke kapitaal aan de kaak te stellen. Maar het geld heeft gewonnen, het gedicht is vergeten en steeds zichtbaarder neemt het kapitaal bezit van de politiek. Zo hadden we eerder Bolkesteins “beste-Els” briefje en wilde de LPF niet openbaren wie haar geldschietters zijn. En nu probeert dus een partij legitimiteit te kopen. Het zijn in de wereld niet de beste regimes die dit soort streken uithalen. Zou ik in Gelderland wonen, dan was er in ieder geval één partij die mijn stem niet kreeg. En misschien zou ik uit weerzin wel helemaal niet gaan stemmen.

Stemmen wil ik overigens wel. Niet direct voor provinciale staten, maar vanwege de Eerste Kamer. Daarom heb ik toch een gratis advies voor alle partijen die meedingen behalve dan natuurlijk voor Leefbaar Gelderland – De Groenen. Verkiezingen moeten ergens over gaan en partijen moeten duidelijke politieke keuzen maken. Hier is een issue voor u. Twee weken geleden schreef collega-columnist Marga Kool op deze plaats een betoog over de schande dat sinds 1 januari gezonde partners niet meer mee mogen verhuizen naar een verzorgingstehuis wanneer ze de verzorging van hun man of vrouw zelf niet meer aan kunnen. Al zijn mensen 60 jaar getrouwd, genadeloos worden ze gescheiden. Je vraagt je af wie dit soort lompe bezuinigingsmaatregelen bedenkt en wie ze vervolgens nog doorvoert ook. De partij die hier stelling tegen neemt en actie onderneemt, krijgt gegarandeerd mijn stem. En verschuilt u zich nou niet achter “daar gaan wij niet over”, want daar gaat u wel over - ofwel direct, ofwel via de Eerste Kamer, ofwel via de band van uw partijgenoten in de Tweede Kamer. Geef mij wat te kiezen, u heeft nog precies een week. Net genoeg om met veel lawaai actie te ondernemen. Wie weet is dat het thema dat ook anderen verleidt op u te stemmen en misschien zelfs wel mensen die helemaal niet van plan waren te gaan stemmen. Legitimiteit is niet te koop, die moet je verdienen op basis van standpunten.

Om de politiek, niet om het bestuur

15 april 2003

Lokaal zijn we nu ruim een jaar dual. De beschouwingen erover worden allengs beter. Je hoort gelukkig minder dan in de begintijd van die onzin-verhalen over wat dé raad zou moeten doen, of hoe hét raadslid behoort te opereren. Het inzicht dat dé raad niet bestaat, maar is samengesteld uit fracties en raadsleden met uiteenlopende visies en belangen breekt door. Net als de notie dat er niet één beste handelwijze voor raadsleden bestaat.

Maar ik durf nog wel een stap verder te gaan. Hét dualisme bestaat ook niet. Al vaak is opgemerkt dat het een aan gemeenten opgedrongen oplossing is, waar betrokkenen zelf een probleem bij mogen zoeken. Juist omdat de visies en belangen binnen de raad uiteenlopen en ook niet zonder meer overeen komen met die van collegeleden of van ambtenaren, is het volstrekt zinloos te zoeken naar één gedeelde probleemstelling binnen een gemeente waarvoor dualisme de oplossing is. Laat ieder voor zichzelf bepalen of en zo ja wat hij met dualisme wil en “niks” is ook een goed antwoord.

Nu zou ik mijzelf geweld aan doen als ik zou blijven hangen in deze “1000-bloemen-blijheid”. Want net als alle betrokkenen heb ook ik een doel met dualisme en vind dat in alle bescheidenheid natuurlijk het beste doel. Ik hoop dat dualisme leidt tot een professionalisering van de lokale politiek. Met nadruk politiek en niet lokaal bestuur. In het Nederlandse openbaar bestuur is al lang geleden het bestuur verambtelijkt en de politiek verbestuurlijkt. Het zou mooi zijn als onder het vaandel van dualisme een tegenbeweging op gang komt. Professionalisering is natuurlijk net zo’n vaag begrip als cultuurverandering, daarom een paar suggesties om het concreet te maken – het is slechts een selectie.

Professionelere politiek vereist raadsleden die het politieke ambacht beheersen. Dat begint bij het verschil tussen een motie en een amendement, weten wanneer schriftelijke vragen de voorkeur verdienen boven een interpellatie en hoe je perscontacten benut om de aandacht te trekken voor een politieke kwestie. Dat zijn met recht ambachtelijke vaardigheden: ze zijn noodzakelijk om adequaat politiek te kunnen bedrijven en wie aanleg heeft kan ze leren.

Professionalisering betekent verder voldoende tijd nemen om collegevoorstellen te beoordelen en daarbij ook de buitenwereld te betrekken. Een professionele raad laat het zich niet gebeuren dat een collegevoorstel overhaast met vliegende vaart door de raad moet. Integendeel, die raad bepaalt een vaste termijn die nodig is om een oordeel te vormen over stukken van het college, bijvoorbeeld een maand, meldt dat aan het college en wijkt daar niet van af. Dat geeft één keer een schok, een paar keer wat gedoe en daarna heeft het college die termijn in zijn beleidsvoorbereiding verdisconteerd. Professioneel is ook om niet meer alleen te reageren op collegevoorstellen. Definieer als fractie je eigen politieke doelen en bepaal voor elk doel het moment waarop je het politiek aan de orde stelt. Creëer voor jezelf voldoende tijd voor zo’n doel door af en toe geen tijd te besteden aan collegevoorstellen. Of schuif die met een procedurele handigheid op de lange baan.

Professionele politiek respecteert verder de openbaarheid. Vergader zo min mogelijk achter gesloten deuren en accepteer als raad nimmer een stuk waar het college of de ambtelijke organisatie “vertrouwelijk” op gezet heeft. De gemeentewet kent die categorie niet, hooguit geheimhouding. De desbetreffende wetsartikelen (25 en 55) bevatten democratische waarborgen, die de schimmige categorie vertrouwelijk ontbeert. Laat het college maar expliciet beargumenteren waarom bepaalde informatie niet naar buiten zou kunnen – de bestuurlijke reflex om zaken achter de schermen te regelen is heel sterk, maar kan worden doorbroken. Bescherm mij als individu tegen een openbaar bestuur dat niet openbaar wil zijn.

Elk van deze suggesties kon natuurlijk ook in het oude stelsel gerealiseerd worden. Dualisme is nu eenmaal weinig meer dan een aanleiding om bestaande gebruiken eens tegen het licht te houden. Halvering van het aantal raadsleden of opheffing van het burgemeestersambt had, mits vooraf gegaan door een heuse staatscommissie en een groot publicitair circus, tot hetzelfde kunnen leiden. Maar dualisme is nu eenmaal het politieke toverwoord van dit moment. Als over een aantal jaar in gemeenten de politieke professionalisering zichtbaar wordt, zet ik daar met plezier een vlaggetje dualisme naast.

Harde klappen en fluwelen handschoenen

27 mei 2003

Er moet weer straf bezuinigd worden en prompt komen de plannen om te decentraliseren. Het is een politicologische les dat het rijk vooral ten tijde van recessie decentraliseert. Het klinkt politiek aardig, staat leuk op de rijksbegroting en mits handig ingekleed (“efficiency-korting”) levert het nog wat op ook. Zo dreigt er nu een nieuwe bijstandwet, waarbij gemeenten 100% financieel verantwoordelijk worden voor een krap bemeten budget voor een snel groeiende groep mensen. Al snel zal dat budget niet meer toereikend zijn en wordt de hoogte van de bijstandsuitkeringen afhankelijk van de gemeentebegroting. Deze operatie wordt aangeprezen met als lokkertje “minder regels”.

Die wet is gebaseerd op de illusie dat gemeenten werklozen aan het werk kunnen helpen. Dat is een zo hardnekkig misverstand, dat het sommigen goed uit lijkt te komen het als waarheid te blijven verkondigen. Iedere keer weer laat onderzoek echter zien dat gemeenten hoegenaamd geen invloed uit kunnen oefenen op het aantal werklozen. De belangrijkste reden is even simpel als hard: werkloosheid is bovenal een gevolg van een gebrek aan banen en dat is op lokaal niveau niet te beïnvloeden. De rest van het verhaal volgt daaruit: als er al een vacature is en een gemeente weet een bijstandsgerechtigde daarop geplaatst te krijgen, krijgt iemand anders die functie dus niet. Netto maakt dat voor het aantal werkzoekenden niet uit. Bovendien verdringen hoger opgeleiden de lager opgeleiden. Die verdringing wordt nog eens versterkt doordat die hogere opgeleiden verplicht worden werk “onder hun niveau” te accepteren.

In dat licht is het wrang dat voor ouderen en bijstandsmoeders de sollicitatieplicht weer wordt ingevoerd. Er is geen werk en anders gaan jongeren, hoger opgeleiden en mensen met meer werkervaring toch voor. Sollicitatieplicht is retorische onzin als er geen werk is. Macro-economisch gezien zou het een licht drukkend effect kunnen hebben op het loonpeil. Dat weegt evenwel niet op tegen die grote groep mensen die op individueel niveau welbewust in een vernederende positie worden gebracht.

Al met al dreigen gemeenten dus straks financieel volledig de klappen te krijgen van de wereldwijde economische recessie, zonder daar ook maar iets aan te kunnen doen. Decentraliseren is bovenal een kwestie van goede timing.

Helemaal aan de andere kant van het spectrum vinden we de kleptocraten die zich bonussen van tonnen tot zelfs miljoenen toe eigenen. Politiek correct worden daar in Den Haag afkeurende tut-tut geluidjes over gemaakt. Veel verder komt het niet. Zie bijvoorbeeld de aandeelhoudersvergadering van KPN op 12 mei van dit jaar. Hét moment voor de overheid om als grootaandeelhouder de buitensporig hoge bonus van Scheepbouwer aan de kaak te stellen. Niet dus. De minister is er niet en laat in zijn plaats een ambtenaar iets zeggen. Wat precies mogen we niet weten, want toen moesten de camera's uit. Sinds wanneer mag ik niet weten wat een ambtenaar namens de minister zegt? Democratie veronderstelt openheid en geen achterkamertjes gedoe. Lang geleden al schreef Karl Popper een boek onder de veelzeggende titel “The open society and its enemies”, maar dat is waarschijnlijk veel te liberaal voor de VVD-minister. Verder is het laf om er niet zélf naar toe te gaan. Minister Hoogervorst had hoogstpersoonlijk moeten zeggen dat hij het gegraai weerzinwekkend vindt en daarom de jaarrekening afkeurt: dat zou een daad zijn. Bovendien had hij alvast aan kunnen kondigen volgend jaar hetzelfde te doen, als de beloning van de topbestuurders meer blijkt te zijn gestegen dan de CAO-lonen.

In dit soort gevallen moet je als minister je positie als grootaandeelhouder benutten om duidelijk te maken waar je voor staat. Daarvoor hoef je je niet te verschuilen achter het opstellen van nieuwe wetten of regels. En het maakt daarvoor ook niet uit of commissarissen nu zelf richtlijnen voor die beloningen gaan opstellen: de overheid heeft altijd een eigen verantwoordelijkheid. Dat geldt trouwens ook voor gemeenten en provincies: kies een politieke lijn over de beloningen van bestuurders in bedrijven waarin je participeert, verkondig die luidt en keur elke jaarrekening af die er niet mee spoort.

Symbool-politiek? Ongetwijfeld, maar dat is een groot deel van het overheidsbeleid. Bovendien kan het allicht het beeld wegnemen van hypocrisie: wel mensen onderaan hard aanpakken maar ondertussen de grote graaiers ongestoord hun gang laat gaan.

Bezuinigingsfundamentalisme

3 september 2003

Het kabinet heeft besloten 17 miljard te bezuinigen. Waarmee de recessie in Nederland langer zal duren en ernstiger zal zijn. Want dat is toch opmerkelijk. Anti-cyclisch economisch beleid leek afgeschreven, omdat de timing ervan zo moeilijk is. Heb je net maatregelen rond om de economie in een recessie te stimuleren dan wel om een “boom” af te remmen, keert het tij en voer je in plaats van anti-cyclisch een procyclisch beleid. Minister Zalm weet echter precies wanneer de economie piekt en wanneer deze in een dal zit en voert dan welbewust procyclisch beleid. Dus toen eind jaren negentig de economie oververhit begon te raken, verlaagde hij de belastingen waardoor de inflatie fiks werd opgedreven. Nu zitten we in een economisch dal en knijpt het kabinet de economische ontwikkeling nog verder af. Dus anti-cyclisch beleid kan wel: let op Zalm en neem de omgekeerde maatregelen. Zalm als onvermoede held van de neo-Keynesianen.

Ondertussen zet het CDA zichzelf klem met zijn eigen fundamentalistische houding over het tekort op de begroting. Een tekort van 1,5% over 4 jaar is niet erger dan een tekort van 0,5%. Alleen hoef je dan nu veel minder hard op de rem te trappen. Bovendien komen de bezuinigingen onvermijdelijk terecht bij groepen die het niet breed hebben, maar waar er wel heel veel van zijn: AOW-ers, WAO-ers, werklozen, chronisch zieken, minima, etc. Het is een kille rekensom: om een miljard te bezuinigen moeten 4 miljoen mensen ieder 250 euro inleveren. Om datzelfde miljard bij 40.000 gefortuneerden weg te halen, moet je elk 25.000 euro korten en dat lukt nooit. Hoewel dat bij de omroepbazen makkelijk zou kunnen. Die verdeling van de bezuinigingen sluit goed aan bij de VVD-ideologie. Vertrekpunt voor hen is immers dat je mensen moet prikkelen hun eigen verantwoordelijkheid te nemen en dat dat met lagere voorzieningen beter lukt dan met hogere. Het botst echter wel met de uitgangspunten van het CDA. Maar door hyperstreng vast te houden aan een maximaal tekort, kan het CDA niet anders dan de VVD-agenda uitvoeren.

Het is natuurlijk potsierlijk om zoveel waarde te hechten aan een voorspelling. Alsof je zo nauwkeurig de situatie over 4 jaar kunt voorspellen. Het CBS kan voor het jaar dat *achter* ons ligt de hoogte van de inflatie niet eens bepalen en de berichten over wanneer Nederland nu precies in een recessie is beland, veranderen ook steeds. Het verleden laat zich al niet kennen, laat staan de toekomst. Als ik bij het CPB zou werken dan zou ik me, na eerst wat gegriinnik, toch wel beledigd voelen. Want het politieke cijferfetisjisme miskent de essentie van onderzoekswerk. Het zijn prognoses, niets meer en niets minder. Bij de volgende prognoses van het CPB moet maar staan dat misbruik wordt gestraft.

Recent begint in CDA-kring licht gemor te ontstaan. Maar hoe te ontsnappen uit die fuik? Nu gaan roepen dat de hoogte van dat tekort niet zo relevant is, is wel erg ongeloofwaardig. Zou monetaire financiering niet iets zijn? Ga maar na: als we het een beetje stil houden, kan iedereen de retoriek over het maximale tekort blijven hanteren, lijdt niemand gezichtsverlies en hoeft het kabinet toch minder te bezuinigen. Bovendien heeft de Europese centrale bank recent ontdekt dat de totale geldhoeveelheid in de EU toch niet meer te bepalen is, waarmee de relatie tussen die geldhoeveelheid en zaken als inflatie en rentevoet ook weg is. Verder staat wel vast dat onder druk van Duitsland en Frankrijk de Europese begrotingsafspraken zullen worden geherinterpreteerd en daar lopen die landen alvast op vooruit. Dan kun je als klein land braaf de regels naleven, maar dan betalen wij het gelag. Laten we een strijdmiddel kiezen dat bij onze schaal past en listig onze eigen ruimte vergroten.

Monetaire financiering is natuurlijk politiek hoogst incorrect en het moet een beetje handig, want zomaar de geldpers wat harder zetten mag natuurlijk niet. Dat is echter techniek, daar komen ze bij Financiën wel uit. Ten minste als ze het willen, want zij vinden het vast een volstrekt wereldvreemd voorstel. Maar het is niet vreemder dan als financiële zeloten ongeacht de gevolgen een tot mythische proporties opgeblazen getalletje na te jagen.

Verbeter de wereld, begin bij jezelf

15 oktober 2003

Langzaam pakt zich de dreigende wolk boven gemeenten samen die de gekozen burgemeester heet. Over de zin en vooral de onzin daarvan is al veel geschreven. Duidelijk is dat niemand weet waarom we een gekozen burgemeester zouden moeten invoeren en al helemaal niet waarom dat nu zou moeten. Afgezien dan natuurlijk van opportunistische politieke overwegingen van de kleinste regeringspartij. Als politicoloog heb ik er overigens wel schik in dat D66 met die paar zeteltjes erin lijkt te slagen iets te realiseren dat verder niemand wil. Dat blijft toch de charme van een veel partijenstelsel.

Als direct betrokkene vind ik het echter helemaal niets. De stelling in de hoofdlijnennotie dat de gekozen burgemeester het slotstuk van de dualisering is, klopt niet. Het enige dat er vanwege dualisme aan de burgemeester moet veranderen, is het schrappen van het grondwetsartikel waarin staat dat hij voorzitter is van de gemeenteraad. Of hij dan vervolgens benoemd of gekozen wordt, heeft niks met dualisme te maken. Hier wil ik het verder niet hebben over de inhoudelijke kant, maar een heel ander bezwaar van die gekozen burgemeester aangeven. Het is weer een verandering die gemeenten ongevraagd over zich uitgestort krijgen.

Er zit een grens aan het absorptievermogen van dit soort veranderingen. We zitten nu midden in de invoering en realisering van het duale stelsel en dat blijkt buitengewoon ingewikkeld. Uit de eerste enquêtes en onderzoeken daarnaar rijst een beeld op dat de betrokkenen er weinig gelukkiger door geworden zijn. Dat is natuurlijk niet het doel van zo'n stelselverandering, maar het zou wel meehelpen bij een soepele invoering. Natuurlijk zijn er meerdere redenen waarom weinigen het als een verbetering ervaren. De machtsbalans tussen college en raad is verschoven ten gunste van de laatste: op veel plaatsen begint de emancipatie van gemeenteraden gestalte te krijgen. De raad moet nu zowel praktisch als politiek-inhoudelijk zijn eigen huishouding gaan regelen en dat is niet eenvoudig; het veronderstelt immers dat raadsleden weten wat ze willen op die punten en daar meerderheden voor weten te vormen. Om onzekerheid te reduceren vluchten alle partijen in bureaucratische oplossingen: procedures en regels.

Voor een groot deel is dit van voorbijgaande aard. Nieuwe gewoonten en gebruiken moeten worden ontwikkeld en moeten betrokkenen zich eigen maken. Dat heeft tijd nodig, maar na verloop van tijd ontstaan er vanzelf nieuwe rolverdelingen en evenwichten.

Het proces is evenwel amper gestart of wederom gaat iemand zitten fröbelen met de lokale politiek. Er komt nog een speler bij die zich politiek moet profileren en manifesteren. Om te voorkomen dat de Grondwet daartoe gewijzigd moet worden, knutselt BZK een hybride variant in elkaar met een direct gekozen burgemeester zonder werkelijke bevoegdheden anders dan op het terrein van openbare orde en veiligheid. Al wordt er nu ook personeel en beheer aan toegevoegd – reden voor de secretarissen om voor hun bestaan te vrezen. Die pseudo-presidentiële burgemeesters gaan natuurlijk knokken en zich voluit in het politieke leven storten om zich maar profiel te geven. Echt iets wat we er nog bij kunnen hebben de komende jaren. De invoering nu komt neer op een serieuze poging het lokale politieke systeem volledig te ontregelen. De sociaal-liberale heilstaat wordt zo een barre realiteit op lokaal niveau. Dat is eigen aan heilstaten: zolang het dromen zijn, kunnen ze niet veel kwaad maar zodra gepoogd wordt ze te realiseren gebeuren de meest vreselijke dingen.

Weet u wat ik nu dapper zou vinden? Als landelijke politici zich met hun ideetjes en plannetjes voor “bestuurlijke vernieuwing” zouden richten op hun eigen bestuurslaag. Verbeter de wereld, begin bij jezelf. Dus start bij de gekozen premier en richt daar al je aandacht op. Het afwentelen van dit soort ideologie op de lokale politiek is een vorm van politieke gemakzucht. Met een fop-verkiezing wordt D66 gepaaid en om er zelf geen last van te hebben, gooien de kloeke vernieuwers het per circulaire over de gemeentelijke schutting. Lokaal hebben wij de handen vol aan dualisering en natuurlijk heel concreet dingen *doen*. Andere bestuurslagen produceren vooral hoofdlijnennotities, nota's of beleid, gemeenten leveren diensten en producten en realiseren zaken. Stop nou eens met dat gehobby en bespaar ons deze vorm van bestuurlijke vernieling.

Metten is maar zelden weten

3 december 2003

Wat een geweldig verhaal in NRC een paar weken geleden over dat Utrechtse politiebureau! Een tragikomische schets van de eerste ervaringen met het prestatiecontract. Alles is in kwantitatieve doelen weergegeven. Zo moet elke agent 160 bekeuringen per jaar schrijven. Ook zal het district aan het OM aanleveren: 15 verdachten voor overvallen, 150 verdachten voor openlijk geweld, 100 verdachten voor zedenmisdrijven, 1050 minderjarige verdachten en 825 verdachten van veelvoorkomende criminaliteit. Dit is overigens nog maar een selectie. Die boodschappenlijst kan tot rare problemen leiden, zo blijkt. In het begin van het jaar waren er nauwelijks geweldsdelicten in het district, waardoor er onvoldoende verdachten “geleverd” konden worden. Elk voordeel heeft nu eenmaal zijn eigen nadeel.

Heel even dacht ik nog dat het bij die prestatiecontracten om satire ging. Door minister Donner goedgekeurde staatshumor van Remkes. Het is echter allemaal serieus bedoeld, ook al gelooft niemand dat het OM vervolgens al die zaken aankan. Het kabinet wil kennelijk volgend jaar kunnen schermen met het aantal arrestaties en bekeuringen om daarmee duidelijk te maken dat deze regering er alles aan doet om het land veiliger te maken. Dat zal dan nog niet meevallen, want wat betekenen die cijfers? Als elk jaar het aantal arrestaties toeneemt, wordt Nederland dan veiliger of juist niet?

Achter dit verhaal gaat een fundamenteel probleem schuil: de behoefte om te meten en te kwantificeren is vele malen groter dan de mogelijkheden. Bovendien geldt dat hoe belangrijker een thema politiek is – veiligheid, gezondheid, zorg -, des te geringer de mogelijkheden zijn om het te meten. Bestuurskundigen wijzen daar al sinds de jaren '90 op, toen onder invloed van New Public Management meetbaarheid van doelen de nieuwe heilsleer werd. Het positieve effect van deze leer is geweest dat iedereen scherper is geworden op doelstellingen, dus zeg maar het waarom van allerlei overheidsactiviteiten. Op veel plaatsen heeft dat geleid tot bijstelling of zelfs beëindiging.

De grenzen ervan zijn echter ook al snel bereikt. Voor het overgrote deel van het overheidshandelen ontbreken indicatoren voor het maatschappelijk effect en moeten we terugvallen op kengetallen over het handelen zelf. We kunnen bijvoorbeeld niet goed vaststellen wat een adequaat niveau van zorg is, dus meten we het aantal bedden per 1000 inwoners. Output in plaats van outcome heet dat en vervolgens wordt zwaar gestuurd op die output. Dat leidt tot allerlei ongewenste effecten. Een politieman die wordt afgerekend op het aantal bekeuringen zorgt ervoor dat hij dat aantal haalt. Ook al zou een andere strategie, gewoon praten bijvoorbeeld, veel meer hebben opgeleverd. Sterker nog, de neiging om daar bovenmatig op te presteren is groot, juist omdat hij erop wordt beoordeeld. Het opvangen en troosten van een kind dat zijn ouders kwijt is geraakt in een winkelstraat, levert immers niets op. Verder zijn zelfs op output- niveau niet alle zaken te kwantificeren, dus verschijnen in de prestatiecontracten alleen de meetbare aspecten. De aandacht voor de onmeetbare thema's verdwijnt, hoewel dat om zeer wezenlijke zaken kan gaan. Tenslotte leidt het tot een enorme bureaucratisering. Want al die prestaties moeten vervolgens wel worden geregistreerd, gecontroleerd, geaggregeerd, geanalyseerd en geëvalueerd.

Het is tragisch maar waar: meten is maar zelden weten. Voor zover taken van de overheid wel eenduidig te meten waren, zijn die in de jaren negentig nagenoeg allemaal overgedragen aan de markt. Wat overblijft zijn al die per definitie onmeetbare, want politiek gevoelige zaken. Kengetallen daarop loslaten leidt tot perverse effecten en creëert een schijnwerkelijkheid. Alle betrokkenen weten dat ook wel. Men begint dit soort trajecten altijd met de plechtige belofte dat de cijfers natuurlijk niet heilig zijn, dat het niet meer dan indicaties zijn en dat inspelen op de actualiteit van de dag mogelijk moet blijven. De wereld staat immers niet stil. Maar na die fraaie startbijeenkomst volgt de uitwerking, krijgen de cijfers invulling en veranderen richtingsdoelen in afrekeningscijfers. Want in de uitvoering heb je niets aan goede intenties.

Naar aanleiding van dat NRC-verhaal vond trouwens een Utrechts raadslid dat de korpschef berispt moest worden omdat hij wat kritische kanttekeningen had geplaatst. Want als politici vierkante cirkels willen, mag je als ambtenaar niet zeggen dat dat niet kan. Dat is volgens dat raadslid minachting voor de politiek – de keizer wil nog altijd niet horen dat hij geen kleren aan heeft.

De tragiek van Utrecht

7 januari 2004

Kent u het centraal station van Utrecht? Het zit vastgebouwd aan Hoog Catherijne. Aan de buitenzijde is het complex een verschrikking. Troosteloos, ontoegankelijk beton, vervuild en zelfs overdag geen omgeving om lang te verpozen. Wie niet door Hoog Catherijne wil, kan het station alleen via naargeestige tunneltjes bereiken. Omdat het station geïntegreerd is in dat winkelcentrum, hoort het ook niet bij de stad. U kunt er uitstappen, boodschappen doen en weer vertrekken zonder ook maar één keer de Dom te hebben gezien. Het geheel zou zich ook 30 meter onder de grond kunnen bevinden of bijvoorbeeld in Lelystad. De stad is daarmee ook de mogelijkheid ontnomen tot een mooie entree. In veel steden in de wereld vormt het station een trotse toegangspoort: je loopt het station uit en de stad ligt aan je voeten.

Maar in Utrecht dus niet. Het is dan ook een beleidsfiasco. Althans, vanuit het perspectief van mensen die in de stad wonen, zoals ik. Want zoals dat gaat met beleid: wat voor de één een fiasco is, is voor de ander een succes. De eigenaar van het winkelcentrum, vastgoedfonds Cório, is buitengewoon tevreden. Voor het internationaal opererende bedrijf is Hoog Catherijne een van de meest rendabele projecten. En dat voor een uitgewoond winkelcentrum, waaraan afgezien van wat kleinere renovaties al 25 jaar weinig is gedaan. Omdat het echter de hoofdingang tot het station vormt, is een continue stroom bezoekers gegarandeerd.

Al jaren probeert de stad er wat aan te doen. Grootse plannen, veel overleggen, maar tot nu toe tevergeefs. Want steeds weer blijkt dat de stadsbestuurders in de jaren zestig Utrecht volledig hebben overgeleverd aan Cório, de NS en de Jaarbeurs. Deze commerciële partijen hebben veel rechten en slechts weinig plichten. Voor alle drie geldt uiteraard dat niet het maatschappelijk, maar louter het bedrijfsbelang telt. Dus heeft bijvoorbeeld Cório geen enkele prikkel om iets aan dat winkelcentrum te veranderen: zij hebben immers geen probleem. Elke verandering die de gemeente wenst, moet dan ook worden gekocht bij deze partijen, tegen een prijs die zij eenzijdig kunnen vaststellen.

De gemeente heeft eenvoudigweg geen onderhandelingspositie. Cório heeft in ruil voor medewerking aan het nieuwste Masterplan naast heel veel andere zaken nu zelfs bedongen dat het eigenaar wordt van een nog te bouwen winkelcentrum in het nieuwe stadsdeel Leidsche Rijn. Overigens heeft het bedrijf ondanks dat ook die eis is ingewilligd, nog steeds niet laten weten definitief mee te willen werken aan de laatste plannen. Kennelijk redeneert men daar dat elke ingewilligde eis betekent dat er weer een nieuwe gesteld kan worden. Maar wellicht keert de wal het schip hier. Want om voor een geheel nieuw winkelcentrum de aanbesteding over te slaan en het bij voorbaat te gunnen aan een bedrijf, is wel erg dubieus. Inmiddels buigt de NMa zich hierover.

Maar wat de NMa ook beslist, Utrecht verliest altijd. Want als de NMa uitspreekt dat Cório dat nieuwe winkelcentrum niet onderhands gegund mag worden, trekt het bedrijf zich weer helemaal terug en gebeurt er weer jarenlang niets met die betonklont in het centrum. Wordt de constructie wel geoorloofd, dan is medewerking van Cório nog niet zeker en wordt de stad ook voor een nieuw winkelcentrum door deze partij vastgenageld.

Omdat het stadsbestuur klem zit, treedt een ander mechanisme in werking. De wethouder toont zich zeer tevreden over de laatste plannen, terwijl hij nota bene afkomstig is van een partij die onder meer groot geworden is door verzet tegen eerdere plannen voor dat gebied. Die zouden veel te veel nieuwe kantoren en beton betekenen. Dat is in dit plan niet anders en toch is hij blij. Zoals oud-president Nixon ooit zei: "When you have them by the balls, their minds and hearts will follow". De harten en hoofden van de bewoners zijn echter niet gewonnen. Natuurlijk verbetert er met de jongste plannen wel wat aan het gebied, maar door de eisen van de marktpartijen zal het nooit een echt stadshart worden. Dat is commercieel nu eenmaal niet interessant. Het is de tragiek van Utrecht: ook over 30 jaar staat middenin de stad nog steeds een kille betonmassa, louter omdat wij volledig zijn overgeleverd aan partijen die geen oog hebben voor maatschappelijke belangen.

Dualisme leidt tot herindeling

25 februari 2004

Binnenkort neemt de raad van een kleine gemeente het besluit de griffiersfunctie af te schaffen. Afgesproken is dat de burgemeester het besluit vervolgens zal voordragen voor vernietiging door de Kroon omdat het in strijd is met de gemeentewet. De gemeente hoopt zo een discussie op gang te krijgen over de onzin van dualisme voor kleine gemeenten.

Het is niet vreemd. Van begin af aan was onhelder wat kleine gemeenten met dualisme moeten. Het was en is niet erg duidelijk voor welk probleem of problemen dualisme de oplossing is, dus gaat elke gemeente zelf wat bedenken. In grotere gemeenten betekent dualisme in de meeste gevallen een versterking van de positie van de raad en het verduidelijken van politieke verschillen. Althans, daar is men naar op weg. Want het eerste dat menig griffier bij aanvang is opgevallen, is het grote achterstallige onderhoud. Marginaliseren van gemeenteraden, door stukken heel laat of onvolledig naar hen toe te sturen bijvoorbeeld, was staande praktijk. Dat daarmee de gekozen volksvertegenwoordiging haar werk niet naar behoren kon doen, vonden weinigen een probleem. Als het lokale bestuur maar verder kon. Dualisme kan er toe leiden dat dit soort praktijken verdwijnen: het versterkt de lokale politiek. Dat beperkt de ruimte van het lokale bestuur. Vanuit die kant komt dan ook veel gemopper, overigens ook van raadsleden die hun werk primair bestuurlijk interpreteren in plaats van politiek. Hopelijk is dat een uitstervend ras.

In kleine gemeenten valt echter niet zoveel te politiseren. Voorliggende vraagstukken hebben zelden of nooit een politieke dimensie. Ik moet altijd aan een citaat van Theodor Fontane denken: *“Und allen Plänen gegenüber begleitet mich die Frage: ‘Was soll der Unsinn?’; eine Frage, die überhaupt ganz und gar von mir besitz zu nehmen droht”*. Direct beken ik het niet zelf gevonden te hebben, maar gevonden heb in Cees Nootebooms onvolprezen boek *Rituelen*. Dat is zo’n mooi boek, dat het nooit verfilmd had mogen worden, maar dat terzijde. Want stel, je bent raadslid of wethouder in een kleine gemeente, waar het politiek gesproken al jaren kalm is omdat er zich nu eenmaal geen werkelijke politieke kwesties voordoen. Dan ga je toch niet de hele zaak overhoop trekken omdat ergens iemand ver weg heeft bedacht dat het beter voor je is? *‘Was soll der Unsinn?’*

Tegelijkertijd zit daar ook het venijn. Want als lokale politiek in zulke gemeenten niet politiek maar bestuurlijk van aard is omdat er zich op die schaal geen politieke vraagstukken afspelen, komt onmiddellijk de vraag op waarom het dan een afzonderlijke politieke eenheid zou moeten zijn; *eine Frage, die überhaupt ganz und gar von mir besitz zu nehmen droht*. Kennelijk worden besluiten met een politieke lading voor die gemeenschap elders genomen. Kleinschalige politiek lijkt misschien aardig, maar heeft als keerzijde dat het vaak nergens over gaat. Bovendien is het de vraag of belangen van inwoners van kleine gemeenten binnen hun “eigen” territorium en daarbuiten in de regio wel goed behartigd worden. Ze dragen direct de consequenties van besluiten in naburige gemeenten over bijvoorbeeld infrastructuur, aanleg van een bedrijventerrein of het organiseren van een popfestival, maar kunnen er niet over meebeslissen. En zelden zijn bestuurders van kleine gemeenten sterk genoeg om de naburige grote broer tegenspel te bieden.

Dat dualisme niet van toepassing zou zijn op kleine gemeenten sluit zo bezien naadloos aan op het inzicht dat decentralisering van rijkstaken een voldoende schaalgrootte van gemeenten veronderstelt. Ook het huidige kabinet volgt die redenering. Want alle retoriek over “herindeling alleen van onderaf” ten spijt, gaat ook dit kabinet gestaag door op de weg van al zijn voorgangers: samenvoegen van kleine gemeenten, opdat ze de hen door het rijk toegedachte taken kunnen uitvoeren. Onlangs mengde zich ook de Utrechtse Commissaris van de Koningin zich in deze discussie met de stelling dat er op termijn nog slechts plaats is voor 150 gemeenten. Flauw was wel dat hij niet ook een paar woorden wijdde aan het aantal provincies dat dan nog nodig is; de provincie Utrecht zelf is nu immers al een overbodige bestuurseenheid.

Dat raadsbesluit van die kleine gemeente kon dan ook wel eens als een boemerang terugkomen. Niet omdat het inhoudelijk een raar besluit is, maar juist omdat het zo duidelijk hun eigen overbodigheid onderstreept. Dualisme leidt tot herindeling.

Aanpak evaluatie dualisering deugt niet

31 maart 2004

Hoe informeert minister De Graaf gemeenten over de aanpak van de evaluatie van het dualisme? Door een brief te zenden aan de gemeentebesturen. Kennelijk denkt hij dat die brief dan vanzelf bij college én raad terechtkomt. Want formeel omvat het gemeentebestuur immers raad, college en burgemeester. Maar de lokale praktijk is anders. Een brief aan het gemeentebestuur komt bij B&W terecht en niet automatisch ook bij de raad. Zeker als het om een louter informatieve brief gaat.

Die adressering is symptomatisch voor de visie van BZK op dualisme en daarmee op de evaluatie ervan. Ze blijven bestuur en politiek door elkaar halen. Terwijl dualisme eerst en vooral in het politieke domein consequenties heeft, richt de opzet en aandacht van de evaluatie zich op het bestuur. Dus wordt een stuurgroep gevormd, waarvan drie leden een bestuurlijke achtergrond hebben: een oud-CdK, een voormalig wethouder en een ex-gemeentesecretaris. In die stuurgroep zitten echter geen raadsleden of zelfs maar oud-raadsleden. Dat het vierde stuurgroeplid deel uitmaakt van Provinciale Staten compenseert dat niet. Gemeentelijke politiek heeft een eigen karakter. Die bestuurlijke insteek blijkt ook uit de hoofdvragen: wel een vraag naar de effecten op de kwaliteit van bestuur, geen vraag naar de effecten op de politiek.

Er zitten meer rare dingen in de evaluatie. Het moment deugt niet. Nog steeds zijn niet alle wetswijzigingen gereed. In het bijzonder de verdeling van medebewindstaken over college en raad is nog altijd niet geregeld. Dat zou snel na de invoering van dualisme klaar zijn, maar daarna werd het oorverdovend stil. En dus worstelen gemeenten daar al meer dan twee jaar mee. Natuurlijk heb je dan blije adviseurs die aanraden om alvast in de “geest” van de bevoegdhedenoverdracht te gaan werken. Als of die geest helder is. Bovendien wordt lokale politiek dan vadertje-en-moedertje spelen: “Ik was fractievoorzitter en jij was wethouder”. Als het de wetgever niet lukt heldere verhoudingen te scheppen, moet je daar niet plaatselijk mee gaan zitten fröbelen.

Ook al zijn de wetten nog niet gereed, we gaan toch evalueren. En waarom? Omdat dat in een wet staat die wel klaar is. Destijds werd verwacht dat de rest van de wetten ook snel klaar zou zijn. Nu dat niet zo is, ga je toch niet mechanisch zo’n regeltje uitvoeren? De stuurgroep dekt zich alvast in: “Het is zeer wel mogelijk dat deze evaluatie nog niet het eindbeeld geeft of kan geven”, schrijven ze in het Plan van Aanpak voor de evaluatie. Nu, dat wekt vertrouwen in het eindproduct.

Het Plan van Aanpak bevat nog een nieuwtje. In het rapport van de commissie-Elzinga had de raad twee hoofdtaken: volksvertegenwoordigen en controleren. Daartoe moest de raad onder meer verordeningen opstellen en het budget bepalen, als kaders voor het college. Later maakte die kaderstellende taak een snelle promotie en kwam pontificaal naast de andere taken te staan. Deze drie-eenheid is er vervolgens bij raadsleden ingeramd. Daarbij is kaderstelling echter losgekoppeld van de verordeningen en nu zit iedereen er enorm mee te hannesen. Adviseurs, consultants en vernieuwingsimpulsers worden niet moe te prediken dat we met kaderstelling de politieke hemel betreden. Helaas, zodra kaderstelling meer moet zijn dan het vaststellen van verordeningen en budgetten wordt het blubberig en onbruikbaar. De stuurgroep maakt de verwarring nog groter door naast de heilige drie-eenheid nog een rol voor de raad te zetten: de budgetbepalende rol, die daarmee dus geen deel uitmaakt van kaderstelling.

De uitsmijter van het plan is het toppunt: de stuurgroep gaat aan lokale politici vragen of zij denken dat de lokale politiek voor burgers interessanter is geworden. Dat vragen ze niet aan die burgers zelf, want de stuurgroep meent dat zij de veranderingen toch niet merken. Buitengewoon vreemd. Als mensen er niet van merken, wordt voor hen de politiek ook niet interessanter – dat hoeft ik dan niet aan de spelers te vragen. En waarom mogen mensen dat niet zelf zeggen, waarom moet er voor hen worden gedacht?

Een evaluatie met een verkeerde invalshoek, op een verkeerd moment en met uitsluiting van degenen voor wie we het doen: deze aanpak van de evaluatie van de dualisering deugt niet.

De waarheid van de macht

12 mei 2004

Het was in de eerste maanden dit jaar al een paar keer raak. Een commissie onderzoekt op verzoek van de Kamer of een minister een bepaalde kwestie en rapporteert daarover. Omdat de conclusies hen niet aanstaan, buitelen direct na het verschijnen kamerleden over elkaar heen om het rapport af te branden. En passant krijgt ook de commissie er nog even van langs. Begin dit jaar hadden we de rapporten van de commissie-Blok over integratie en van de commissie-Franssen over inburgeringsexamens. De boodschap van de commissie-Blok dat integratie gedeeltelijk geslaagd is, was zo verschrikkelijk politiek incorrect en ongewenst dat het rapport natuurlijk niet kón deugen. Het werd dan ook volledig afgebroken met als centraal argument: “kijk maar om je heen”. Tja, dat had de commissie nu juist gedaan.

Adembenemend is ook het tempo waarin zo'n rapport dan van commentaar wordt voorzien. De luidste schreeuwers hebben direct hun oordeel erover klaar, die hoeven het rapport daar niet eens voor te lezen. Hoe pijnlijk wordt het als ze het daarna dan toch gaan lezen. Want drie maanden later zijn de conclusies van Blok-rapport alsnog kamerbreed overgenomen. Dat gebeurt echter veel minder lawaaiig – geen kamerlid heeft de camera's gezocht om krachtig de eigen eerder ingenomen standpunten terug te nemen.

Het lijkt een trend te worden. In hoog tempo politiseert de waarheid. Als een rapport het politieke vooroordeel niet bevestigt, klopt het rapport niet. Dat heeft een opmerkelijk bij-effect. Want kenmerkend voor meerpartijstelsels waarin coalities nodig zijn om meerderheden te kunnen vormen, is het instellen van commissies en onderzoeken om politieke conflicten te helpen beslechten. Het haalt even de hitte eraf en het geeft ruimte om achter de schermen te zoeken naar een probleemstelling die zodanig is dat er een voor iedereen acceptabele oplossing bij gevonden kan worden. Ook in Nederland is dit een veelbeproefde methode die niet altijd fraai is, maar de zaak wel een beetje bij elkaar houdt. Maar deze werkwijze verliest zijn waarde, als partijen geen andere uitkomst accepteren dan hun beginstandpunt. Als dat inderdaad doorzet zullen de politieke verhoudingen danig veranderen. Tegenstellingen worden scherper en vaker zullen patstellingen ontstaan. Dat geeft natuurlijk prachtig politiek theater, maar de samenleving is er zelden mee gediend.

Er zit nog een andere kant aan. *Speaking truth to power* is de prachtige opdracht van wijlen de Amerikaanse politicoloog Wildavsky aan onderzoekers. Wie onderzoek doet in een politieke omgeving weet hoe moeilijk dat kan zijn. Bekend voorbeeld is de Delftse hoogleraar Berkhout die voorzitter was van een commissie die onderzoek deed naar de geluidshinder van Schiphol. De uitkomsten stonden de toenmalige minister niet aan en Berkhout werd zwaar onder druk gezet om die aan te passen. Hij weigerde echter: meer vliegen voor een beter milieu lukt nu eenmaal niet. Ook al wilde de PvdA destijds per sé in dat sprookje geloven om uitbreiding van Schiphol te kunnen steunen. Nu ze in de oppositie zitten kun je met de sociaal-democratische krokodillentranen over het vliegtuiglawaai inmiddels het Haarlemmermeer weer vullen.

Uiteindelijk moest Berkhout wijken en is iemand voorzitter geworden die weliswaar geen verstand van zaken heeft, maar wel een politieke achtergrond. Die begrijpt ten minste waar de beslissingen worden genomen. Ik vrees echter dat de onderzoekscommissie straks machthebbers niet de waarheid zal vertellen, maar dat in het rapport de waarheid van de macht te lezen zal zijn. Want voor de minister en een groot deel van de kamer staat de uitkomst al vast, en wee de commissie die iets anders opschrijft.

Het vergt veel van onderzoekers om in die omstandigheden de rug recht te houden. Het korte termijn belang van politicus en onderzoeker staan echter haaks op het lange termijn belang van de samenleving. Die is gebaat bij een goed zicht op de werkelijkheid en bij mogelijkheden om politieke conflicten op te lossen. Het zou parlementariërs sieren minder primair te reageren op onderzoeken en open te staan voor de mogelijkheid dat de eigen opvatting door feiten wordt weersproken.

Paal en perk aan kaders stellen

23 juni 2004

Weet u waar ik het helemaal mee gehad heb? 'Kaderstelling'. Zoals bekend is het volgens dualologen de derde rol van de raad naast controle en volksvertegenwoordiging. Die laatste rol is trouwens raar. De raad *is* immers de volksvertegenwoordiging. Want anders weet ik er nog wel een paar. Verlichting heeft een verlichtende rol. De leiding heeft een leidende rol. De verdediging heeft een verdedigende rol - had bondscoach Dick Advocaat dát nu maar geweten. Het is onzinnig volksvertegenwoordiging als rol van de volksvertegenwoordiging te benoemen.

Kaderstelling deugt echter ook niet. In het rapport-Elzinga was kaderstelling bedoeld als instrument voor de raad om de bevoegdheden van het college in te perken. De raad legt de ruimte waarbinnen het college mag opereren vast in een verordening en stelt er budget voor beschikbaar. Helder, een kind kan de was doen. Daarna is er iets vreemds gebeurd. Het begrip moest meer gaan omvatten. Wat precies is tot op de dag van vandaag onduidelijk, maar het schijnt iets te zijn dat een enorme hulp vormt voor raad, college en ambtenarij. Een tovermiddel dus.

Normaal gesproken kun je daar schouderophalend aan voorbij gaan. Er zijn nu eenmaal mensen die geloven in astrologie, kabbalistiek of kaboutertjes: leven en laten leven, zeg ik altijd maar. Het wordt echter anders als je er last van krijgt. Raadsleden, wethouders en ambtenaren denken nu per sé iets met kaders te moeten, zonder te weten wat. Iedereen verwijt vervolgens iedereen zich ten onrechte met dingen te bemoeien die wel of juist geen kader zouden zijn. Verwarring alom en tijd dus voor een column.

In de meest vergaande vorm is kaderstellen het opstellen van een blauwdruk voor beleid. Voor die blauwdruk worden dan vervolgens invulformulieren gemaakt, zodat bij elk voorstel geen kader wordt vergeten. Het zou moeten resulteren in een fraai geordend beleidsproces, met eenduidige doelen vooraf, zonder politieke interventies en een soepele uitvoering gevolgd door een heldere evaluatie. Zeg maar de New Public Management-manier van politiek bedrijven.

Voor blauwdrukken zijn beleidsprocessen echter veel te complex. De omstandigheden veranderen voortdurend, net als de spelers, de belangen en de interpretatie van het probleem. In de besluitvorming is het steeds zoeken naar compromissen om meerderheden te vinden, waarin iedereen wat wil herkennen dus consistentie is uitzonderlijk. De politieke agenda wordt verder sterk bepaald door incidenten die de hoogste prioriteit krijgen - tot een maand later een nog grotere prioriteit voorbij komt. En als een blauwdruk al zou kunnen, wie zou er dan gebaat zijn bij strakke kaders vooraf? Je geeft alle flexibiliteit weg en wordt er spijkerhard op afgerekend - met ruimte voor tussentijdse aanpassingen kom je veel makkelijker weg. Dat geldt ook voor de oppositie: natuurlijk geven die aan hoe het allemaal beter moet, maar ook zij willen de ruimte om later de wethouder nog op heel andere aspecten aan te pakken. Sommigen roepen dan: de burger! Die heeft belang bij strakke beleidsrichtlijnen. Vergeet het maar. Niemand is gebaat bij een overheid die inflexibel is. Bovendien ben ik als bewoner volstrekt niet geïnteresseerd in kaders of plannings. Het gaat mij om een heel direct resultaat: hoe maakt me niet uit, als mijn toneelvereniging maar subsidie krijgt. En dat een raadsmeerderheid dat realiseert door het subsidiebeleid opzij te schuiven, zal mij populair gezegd jeuken.

Je kunt dit ook omdraaien: hoe onbenulliger het vraagstuk, hoe beter het lukt kaders te stellen. Dat geeft precies aan wat je er politiek mee kunt: niets. Nu zegt menigeen dat die blauwdruk-benadering een karikatuur is. Kaderstelling moet je vooral zien als het meegeven van richtingen aan het college. Daarvoor kunnen raadsleden alle instrumenten inzetten, van amendement tot schriftelijke vragen. Tja, dan ben ik snel klaar. Fijn dat raadsleden hun wensen en verlangens kenbaar mogen maken, maar dat deden ze altijd al en daar is geen nieuw woordje voor nodig.

Je kunt er niets mee of het betekent niets: geen wonder dat de verwarring groot is. Lang geleden hadden de katholieken de Index, een lijst van door de roomse curie verboden boeken. Het wordt hoog tijd voor een nieuwe Index, maar nu van schadelijke en daarom verboden woorden. Kaderstelling verdient daar een hoge notering op.

I am the griffier

21 juli 2004

Onuitroeibaar woekert de rage voort functies een Engelse aanduiding te geven. Chefs en hoofden zijn reeds lang vervangen door managers, die om ze uit elkaar te kunnen houden vervolgens weer worden voorzien van extra labels zodat het inmiddels wemelt van account-managers, salesmanagers en projectmanagers. Ook de overheid doet mee, maar dan wel op geheel eigen wijze. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een directie *Major Hazard Control*. Dat had eigenlijk een *department* moeten zijn, maar dat heeft in het Nederlands toch een andere betekenis. *Section* was ook mooi geweest. En wat zocht die directie onlangs? Een inspecteur *Major Hazard Control*. Vragen naar een *inspector* ging waarschijnlijk te ver – dan denkt iedereen gelijk aan een *TV-detective*. Overigens is de functie-omschrijving in het Nederlands, kun je vragen over die functie alleen in het Nederlands stellen en is de voertaal op de afdeling gewoon Nederlands. Opgeblazen flauwekul vind ik het. Bovendien geeft de overheid een raar voorbeeld, nu iedereen de mond vol heeft over de noodzaak voor allochtonen om Nederlands te leren. Neder-engels is ons voorland.

Vertalen van begrippen is meestal lastig. Gemeente kun je vertalen als *municipality*, als Gemeinde, als *municipalità*, etc. Dat is taalkundig correct, maar inhoudelijk gezien zitten er grote verschillen tussen een Engelse, een Duitse, een Italiaanse en een Nederlandse gemeente. Taken en bevoegdheden lopen uiteen, schaalgroottes verschillen aanmerkelijk en ook de politiek-bestuurlijke constellaties zijn anders. Aan een kale vertaling heb je derhalve niet zoveel en kan zelfs tot problemen leiden als je niet bedacht bent op de verschillen in inhoud.

Een jaar of 8 geleden werkte ik aan een universiteit en was daar betrokken bij een internationaal vergelijkend onderzoek in twintig landen naar gemeentesecretarissen. Het ging om de positie en taakinving van deze functionarissen. Maar hoe noem je nou zo iemand, welke term is voor alle landen bruikbaar? De Nederlandse Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) was nauw bij het onderzoek betrokken en wilde de uitkomsten ook benutten om de functie te promoten: men vond het hoog tijd het Dorknoper-*imago* af te schudden. Toen wij als onderzoekers voor die club onze eerste bevindingen presenteerden in de vorm van een (jawel) Engelstalig *paper*, ontstond dan ook enig tumult omdat wij gemeentesecretaris hadden vertaald als *Town Clerk* – een functieaanduiding die in diverse andere landen heel gebruikelijk is. De connotatie van “klerk” is echter in het Nederlands niet zodanig dat je er een fijne PR-campagne op kunt baseren. De secretarissen waren er bepaald ongelukkig mee. Uiteindelijk hebben we in het internationale onderzoeksteam afgesproken de functionaris overall als *local Central Executive Officer* aan te duiden. Dat was ook voor de VGS deftig genoeg.

Gemeenteraden en colleges zijn gelukkig nog niet gevallen voor die rare mode om functies in het Engels aan te duiden. Tiel en Rotterdam zetten geen advertentie voor een *alderman*, maar voor een wethouder. En ook griffiers worden gewoon in het Nederlands geworven. Dat is trouwens maar goed ook, want hoe zou je het moeten vertalen? *Registrar* is een optie, maar verwijst in veel landen toch meer naar een ambtenaar van de burgerlijke stand. *Town Clerk*? Zie boven, zou ik willen zeggen. Toen ik een half jaar geleden in onze zustergemeente op de Filippijnen was, hebben we het opgelost met *secretary to the city council*, een functie die ze daar ook kennen. Overigens zonder veel inzicht in hoeverre die functies nu echt vergelijkbaar zijn.

Wel maak ik me zorgen over de burgemeester, zeg maar *the mayor*. Want als dat rare voorstel voor een gekozen burgemeester toch wordt aanvaard, hebben we binnen een mum van tijd verkiezingen die bol staan van flitsende Engelse slogans en kreten: *elections for the mayor of Haarlemmermeer!*

Het blijft onzin. Bedrijven of overheden die een functie op willen tuigen met een Engelstalige benaming moeten vooral hun gang gaan. Wellicht lukt het ze daarmee een gebrek aan inhoud te maskeren. Voor echt functies is dat niet nodig: die redden het op de inhoud. Sterker nog, die maken faam tot over de grens. Bij een volgende buitenlandse trip doe ik het dan ook anders: *pleased to meet you, I'm the griffier.*

Loslopende honden worden afgeschoten

11 augustus 2004

Aan katten heb ik zo mogelijk een nog grotere hekel dan aan honden. Eigenlijk heb ik het sowieso niet op huisdieren. Eeuwenlang moest de mens grot of plaggenhut noodgedwongen delen met zijn vee en pas betrekkelijk recent is dat veranderd. Eerst een apart deel van de hut, dan wat palen ertussen, dan een muurtje ertussen, net zolang tot ieder zijn eigen domein had. Het proces is amper afgerond, of er zijn weer mensen die dieren van stal halen om ze in de woonkamer te zetten.

Dan blijkt rap dat die dieren hun natuurlijke behoeften niet verloren zijn. Honden moeten worden uitgelaten en die hondenpoep is vervolgens een van de grootste ergernissen voor anderen, die hun nood klagen bij de gemeente. Zelfs de deftige NRC wijdde er onlangs een hele pagina aan. En een wethouder is dan zo gek niet, of hij neemt “krachtige” maatregelen: uitlaatplekken aanwijzen, verbalisanten aanstellen, een keertje vaker vegen en de hondenbelasting verhogen om de kosten te dekken. Veel helpt het allemaal niet. Het probleem bij de wortel aanpakken heeft echter nog geen bestuurder aangedurft. Wat zouden we niet een grote stap vooruit zetten als er gewoon een hondenverbod komt.

Maar katten zijn ook erg. Want ook al hebben ze ergens in huis een kattenbak, toch schijten ze in de buurt alle tuinen en zandbakken vol, besproeien schuttingen zodat die enorm gaan stinken en als ze krols zijn houden ze met hun gejammer hele straten wakker. Daarover klagen bij de gemeente heeft geen zin: kattenoverlast is geen bestuurlijk probleem. Nu ben ik het daarmee overigens wel eens: de overheid hoeft niet alles naar zich toe te halen.

Je kunt dingen ook zelf proberen te doen. Maar bij hondendrollen staat nimmer een naamkaartje van de afzender en als je bij een “heterdaad” iemand erop aanspreekt, mag je blij zijn er zonder klappen vanaf te komen. Het aanspreken van katteneigenaren leidt tot bijzondere gesprekken. Ze ontkennen de overlast niet maar je overdrijft daar natuurlijk wel mee, het is nu eenmaal de natuur van die beesten en vanwege diezelfde natuur kun je zo ook niet binnen houden. Maar, roepen ze dan gnuivend, als je zelf ook een kat neemt, zullen andere katten niet meer bij in jouw tuin komen.

Een jaar of 10 geleden hebben SCP-medewerkers eens een boekje gemaakt met allerlei kleinere onderzoekjes. Zo bleek dat kattenbezitters politiek wat linkser zijn dan hondenbezitters. Dat riep bij menigeen gedachten op over autoritair gedrag van hondenbezitters versus het vrijgevochtene van kattenbezitters. Het zit echter anders: rechts, de hondenbezitter dus, vervuult de openbare ruimte; links, de kattenbezitter, private ruimten. En beiden zitten er niet mee. Overigens horen paardenbezitters ook tot de eerste categorie, want ook paarden poepen op straat zonder dat je ooit een ruiter ziet afstappen om de rommel op te ruimen.

Wat te doen? In Ierland zag ik ooit een groot bord bij een weiland: “All dogs not on lead will be shot”. Mij lijkt dat een begin van een oplossing. Wettelijk wordt de mogelijkheid geboden met een windbuks op loslopende huisdieren te schieten. Dat verlost ons in één keer van alle katten. Ook laten hondeneigenaren het voortaan wel uit hun hoofd Kazan onaangelijnd uit te laten. Het geeft even wat commotie, maar dit is geen tijd meer voor halve maatregelen. De volgende stap is dat honden die op straat poepen beschoten mogen worden, tenzij de eigenaar het terstond opruimt. Ik ben er nog niet uit of dat dan ook voor paarden geldt – het is wellicht toch een tikkeltje cru zo’n beest onder een ruiter vandaan te schieten.

Zolang een verbod op het houden van kleine huisdieren er niet in zit, is beschieten het enige middel dat nog rest om de overlast van die beesten te bestrijden. Dierenbeschermers zullen woedend zijn en een hete herfst aankondigen. Het Jeugdjournaal en dus ook SBS6 en RTL5 zullen bol staan van reportages over zielige Minoesjes die “anders nooit” buitenkwamen, maar toevallig één keer wel en prompt zijn afgeschoten. Invoering vereist een rechte rug, doch dat is dit kabinet wel toevertrouwd. Na het “lef” van Van der Stee en tante Truus van Ruding, hebben we nu de ontpolderaars van Balkenende. Deze lieden durven het huisdier op de korrel te nemen!

Een baan voor een raadslid

28 september 2004

Waarom bent u eigenlijk geen raadslid? U bent immers bovenmatig geïnteresseerd in het openbaar bestuur en heeft een opleiding of werkervaring die u bij uitstek geschikt maken als raadslid. “Het kost zoveel tijd”, hoor je vaak als argument. Dat klopt. In een beetje gemeente moet je toch al gauw rekenen op twee dagen in de week. Nu wordt over dat tijdsbeslag nogal raar gedaan. Het wordt gebagatelliseerd of men zegt dat die twee dagen onnodig is. Concentreer je op de hoofdlijnen dan zou het hooguit een dag in de week zijn. Of er wordt gezegd dat de beste raadsleden diegenen zijn, die er de minste tijd in steken. Of dualisme wordt er met de haren bij geslept en “vanwege het dualisme” zal dat tijdsbeslag afnemen. De afgelopen jaren heb ik die woorden “vanwege het dualisme” eindeloos vaak gehoord, meestal gevolgd door een betoog dat er verder niets mee te maken heeft.

Dat is dus ook zo met de tijd voor raadswork. Dat wordt niet minder door dualisme. Al dat gepraat over raadsleden die zich tot hoofdlijnen moeten beperken, moeten we ernstig wantrouwen. Zeker omdat het meestal afkomstig is van bestuurders die door raadsleden gecontroleerd worden en hopen dat dat wat minder wordt. Laatst las ik een afscheidsinterview met een burgemeester die teleurgesteld was dat ondanks het dualisme de raad toch vaker dan twee keer per jaar vergaderde. Een benoemde bestuurder die een wèl democratisch gelegitimeerd orgaan het bos in wil sturen: je weet gelukkig bij dat soort betogen direct hoe iemand over democratie denkt.

Er wordt helemaal niet “teveel” vergaderd en natuurlijk leidt een wat andere staatsinrichting niet tot minder vergaderwerk voor de gemeenteraad. Gelukkig maar, ben ik genoeg eraan toe te voegen. Onze volksvertegenwoordigingen bestaan uit minderheden die steeds opnieuw meerderheden moeten zien te vormen. Daar zijn weinig andere geweldloze instrumenten voor dan met elkaar praten en dan het liefst in openbaarheid. De vorm daarvoor heet vergaderen. Natuurlijk, er zijn regelmatig vergaderingen waarvan je achteraf zegt dat het korter had gekund. Maar in veel gevallen is dat “oeverloze gecalaver” nodig om tot elkaar te komen of om mensen een bocht te laten nemen. Soms hoor je zelfs dat een vergadering zinloos was, omdat men er toch niet uit is gekomen. Hoe kom je daar dan anders achter? Uiteindelijk is het heel simpel: hoe minder er vergaderd wordt, hoe meer er achter de schermen wordt geritseld.

Democratische besluitvorming kost nu eenmaal tijd. Dat moet je niet bestrijden, dat is het vertrekpunt. Vervolgens moeten we het voor mensen mogelijk maken eraan deel te nemen. Raadswork kost niet “teveel” tijd, het kost tijd. Laten we dat erkennen en er een reële vergoeding tegenover zetten, net als bij uw baan. Want die zegt u ook niet op omdat het zoveel tijd kost. De huidige vergoedingsregeling is volstrekt achterhaald. Waar Kamerleden een ruime schadeloosstelling en onkostenvergoeding krijgen, moeten raadsleden het met een schamele vergoeding doen. Weliswaar heeft de Tweede Kamer in 2001 bepaald dat die vergoeding minimaal 20% van een wethouderswedde moest zijn, maar heeft daar vervolgens nooit geld voor gereserveerd dus zelfs dat is nooit gerealiseerd.

Laten we het gewoon fatsoenlijk regelen. Dat hoeft niet zo deftig als voor Kamerleden, maar een vergoeding gebaseerd op twee dagen in de week is reëel. Koppel dat aan het wethouderssalaris, dan is die relatie ook helder. Regel voorts dat raadsleden die extra dingen doen, zoals fractievoorzitters, daar wat extra voor krijgen. In de Kamer is dat heel gewoon, maar lokaal mag dat niet. En zorg verder voor een fatsoenlijke pensioenregeling en uitkering bij aftreden. Die laatste moet dan niet zo onbeschaamd hoog en langdurig zijn als die regeling voor Kamerleden, want dat werkt contra-productief. Hoe geloofwaardig zijn diezelfde Kamerleden nog, als ze anderen van gegraai betichten?

Met dit soort maatregelen wordt niet alleen erkend dat ook op lokaal niveau democratie belangrijk is, maar kunnen ook meer mensen raadslid worden. Want dat aantal blijft verontrustend afnemen. Daar kunnen we met zijn allen nog heel lang bezorgd over doen en ernstig bij kijken, maar dat helpt niet. Gewoon regelen en liefst zo snel mogelijk. Dan hebben partijen in de aanloop van de verkiezingen van 2006 veel minder problemen om capabele kandidaten te werven. U wellicht?

Teweer tegen Transparantitis

9 november 2004

Dat is toch een opmerkelijk resultaat van de Jeugdzorg: 20% van de tijd besteden ze aan hun eigenlijke werk en 80% aan het verantwoorden wat ze gedaan hebben. Dus om er een beetje gevoel bij te krijgen: op maandag werken ze daar en de rest van de week gaat op aan het invullen van formulieren over wat ze maandag deden. Dat lijkt me een record. Hoewel we er ook als gemeenten wat van kunnen: onlangs las ik dat we jaarlijks over 80 verschillende specifieke uitkeringen op 17 momenten verantwoording afleggen. Dan ben je toch een serieuze kandidaat, maar we leggen het af tegen de Jeugdzorg.

Het is natuurlijk een tragisch dieptepunt als een organisatie dat soort cijfers laat zien. In de NRC van 16 oktober stond beschreven hoe dat er in de praktijk uit ziet: veel formulieren, journaals en plannen. De medewerkers zijn er inmiddels zo aan gewend dat ze denken dat het gewoon is: volgens hen staat een kinderrechtster die eist dat iemand van Jeugdzorg een band heeft met een kind buiten de werkelijkheid. Dat kán immers helemaal niet! Alsof niet zorg voor de jeugd, maar het papierwerk er omheen de essentie van het werk is.

Helaas moeten we vrezen dat het met de nieuwe wet op de Jeugdzorg niet beter wordt. En wat zegt de staatssecretaris doodleuk: "De wet stelt eisen, maar die zijn nodig voor een zorgvuldig besluit. Het is aan de Bureaus Jeugdzorg om een invulling van de wet te zoeken, die recht doet aan hoe het is bedoeld". Het ligt dus aan de bureaus zelf. Wat een treurigmakend gebrek aan politieke moed. Wat een buitengewoon lafhartig verschuilen achter degenen die het door haar geformuleerde beleid moeten uitvoeren. Het adagium van dit kabinet mag dan wel zijn "verantwoordelijkheid nemen", maar dat geldt dan kennelijk niet voor de eigen politieke keuzen: schaamteloos duiken is dan het parool.

Nu weet ik ook wel dat die 20-80 weergave een te simplistisch beeld is. Verantwoording afleggen is inherent aan het werk van de overheid. Zeker als het gaat om ingrijpende beslissingen moet volstrekt duidelijk zijn waarom en op grond waarvan die zijn genomen. Het ontheffen uit de ouderlijke macht is er een schoolvoorbeeld van: om beschermd te worden tegen de potentieel almachtige staat moet dat met veel waarborgen zijn omgeven. Tegelijk wordt het wel erg vreemd als verantwoording vier keer zoveel tijd kost als datgene wat verantwoord moet worden. Er is geen harde grens aan te geven, maar dit deugt niet.

Het modewoord hierbij is dat de overheid transparant moet zijn. Voor iedereen moet op alle momenten duidelijk zijn wat de overheid doet. Het wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor Goed Bestuur. Transparantie zou er zelfs toe bijdragen dat mensen weer vertrouwen krijgen in de overheid. Die transparantie bereiken we dan door steeds vast te leggen wat we doen, waarom we het doen en hoe we het doen. Dat is nu precies waar bijvoorbeeld de Jeugdzorg last van heeft. Want dat vastleggen moet op eveneens vastgelegde manieren en momenten: via formulieren dus. En de behoefte om over nog meer aspecten transparant te zijn, is schier oneindig en daarmee ook de groei van het aantal formulieren.

Zoals bekend is transparantie niet veel anders dan hedendaags nieuwspraak voor wantrouwen. Ik heb niets tegen wantrouwen. Integendeel, ons hele staatsbestel is erop gebaseerd. Aan het Europese principe van de scheiding der machten en het Amerikaanse "checks and balances" ligt wantrouwen ten grondslag. Bescherm burgers tegen de staat en tegen de dreiging van machtsmisbruik.

Het loopt echter uit de hand en hoe lager in de piramide, hoe groter de negatieve consequenties. Transparantie verwordt daar tot transparantitis. Regering en parlement volgen hierbij de roep om transparantie vanuit de samenleving. Wat zou het nu toch mooi zijn als de staatssecretaris zich niet laf achter de uitvoerders verschuilt, maar juist voor hen opkomt en zich teweer stelt tegen die doorgeslagen verantwoordingsmode. Maak het tot een politiek thema en leg de keuze maar voor: wilt u een kind laten helpen of wilt u een ingevuld formulier? Transparantitis is te bestrijden.

Een memorabel jaar

21 december 2004

Het is al met al een memorabel jaar geworden. Met de moord op Theo van Gogh heeft Nederland eindelijk weer eens de internationale pers gehaald. Het gidsland van weleer loopt plots voorop in de ontlading van tegenstellingen die mondiaal zichtbaar zijn. Moslims staan tegenover niet-moslims, gelovigen tegenover ongelovigen – althans, in de extreem versimpelde beeldvorming die media, politici en commentatoren over ons heen storten. Hoe platter de stereotypering immers, hoe eenvoudiger een situatie valt uit te leggen. Dus gaat het over dé islam, hét christendom en dé allochtoon. Dat juist dergelijke stereotyperingen conflicten nodeloos aanscherpen, vergeten we gemakshalve maar even. Daarbij blijkt ook hoe moeilijk de combinatie politiek en religie is: zelfs het seculiere karakter van politiek wordt door voorstanders met een religieus aandoend fanatisme beleden. Er komen verder lastige vragen op. Waarom mocht Van Gogh moslims voor geitenneukers uitmaken, maar een imam homo's geen varkens noemen? Waarom mocht Van Gogh Rosenmöller kanker toewensen, maar mocht Van der Ven niet Van Gogh diezelfde kwaal toewensen?

Ongekend is de bruine walm die inmiddels over de samenleving hangt: xenofobie en onverholen racisme zijn in de mode. Geen minister of kamerlid gaat er tegenin, ook de premier niet. Wat nog eens pijnlijk duidelijk maakt hoezeer Balkenende tekort schiet als staatsman die boven de partijen staat en mensen bindt. Wel komt hij blij op televisie vertellen over zijn plakboek met plaatjes van prins Bernhard – een genante vertoning die zijn gebrek aan gezag alleen maar onderstreept. Het enige dat ons nu allemaal nog bindt, allochtonen, autochtonen, moslims, joden, christenen en heidenen is een groot gevoel van onzekerheid. Een onzekerheid die voorlopig vooral tot terugtrekken op het eigen fundamentele gelijk leidt en die daarmee de tegenstellingen alleen vergroot.

Ook zijn de VS er dit jaar achter gekomen dat niet iedereen hun interpretatie van vrijheid en democratie deelt en dat het met geweld opleggen ervan alleen maar meer weerstand oproept. Zeker in combinatie met de wijze waarop de VS gevangenen behandelt. Vernederingen, mishandelingen en zelfs marteling komen voor. Internationale verdragen worden stelselmatig genegeerd. Guantánamo Bay roept akelige associaties op met *Nacht und Nebel*. Daartegen had Nederland als EU-voorzitter natuurlijk luid moeten protesteren. Een dergelijke praktische invulling van “normen en waarden” is echter kennelijk niet de bedoeling. De verlenging van de aanwezigheid van Nederlandse troepen in Irak eerder dit jaar was onvermijdelijk, maar het werkelijke argument durfde niemand te geven: de VS hebben er zo'n enorme puinhoop van gemaakt, dat we als internationale gemeenschap nu wel verplicht zijn te proberen Irak te behoeden voor een burgeroorlog. Of dat lukt is helaas verre van zeker. Wel dat de woede over de Amerikaanse bevrijdingsbezetting op veel plaatsen in de wereld fundamentalistische gevoelens versterkt.

De enige zekerheid in deze onzekere tijden is de ook dit jaar voortgezette inperking van onze burgerrechten. Privé-gegevens van vliegtuigpassagiers worden na wat plichtmatig gepruttel zonder veel beperkingen aan de VS gegeven, het publieke domein “vercameraat”, bevoegdheden van politie en veiligheidsdiensten worden verruimd en inmiddels praten regering en Kamer serieus over de mogelijkheid in rechtszaken bewijs toe te laten dat geheim blijft voor de verdachte en zijn advocaat. Per 1 januari moeten we ons allemaal kunnen legitimeren. Wat in eeuwen moeizaam is bevochten op adiel en staat wordt in minder dan een decennium zonder enig protest teruggegeven. Veel mensen gaat het zelfs nog niet ver genoeg. Het zal historici later nog niet meevallen deze revolutie te duiden. Wellicht is het een vlucht uit de onzekerheid in de armen van de overheid: God helpt ons niet meer en heeft bovendien concurrentie gekregen van Allah, dus laat de Staat dan onze nieuwe beschermheilige zijn. Er moet toch iets ons behoeden voor Het Ongeluk. Moge de aanhangers van deze nieuwe religie snel hun fundamentalisme verliezen, want eerdere generaties hebben zich niet voor niets ingezet om die staatsmacht juist in te perken. Er is nog altijd geen enkele reden de staat klakkeloos te vertrouwen.

Het zijn sombere bespiegelingen aan het eind van een memorabel jaar. Hopelijk krijgen we volgend jaar weer meer vertrouwen in elkaar en in onszelf en ontstaat daardoor een kentering in de extreme polarisatie. Ik wens u alle goeds voor 2005.