

Vertrouwen, rekenschap en interactie

Methoden om meer interactie te krijgen over het burgerjaarverslag

Hein Albeda

Utrecht, 04-12-08

Hein Albeda

Adres: Atalantahof 1 3544 VD Utrecht T: 030 890 3222 F: 084 733 9829

Inhoud

Vertrouwen, rekenschap en interactie.....	3
Aanleiding.....	3
Ter inleiding	4
Behoefte aan horizontale verantwoording.....	4
Komen tot interactie en vertrouwen winnen.....	8
Interactie over het burgerjaarverslag.....	9
1. Gesprekken met burgers.....	9
2. Methoden om het burgerjaarverslag aantrekkelijker te maken.....	12
3. Dag van de verantwoording.....	15
4. Testament.....	16
5. Visitatie als verantwoordingsinstrument.....	17
Conclusies.....	19
Uitleiding: helpt dit?.....	21
Leidt meer interactie wel tot meer vertrouwen?	21

Vertrouwen, rekenschap en interactie

Methoden om meer interactie te krijgen over het burgerjaarverslag

Aanleiding

Welke initiatieven ondernemen gemeenten om de interactie over verantwoording te verbeteren?

Het burgerjaarverslag is vanaf 2002 verplicht. In het begin waren in veel gemeenten geen gegevens beschikbaar over de kwaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van de procedures voor inspraak en participatie. Inmiddels is dat verbeterd.

Maar het burgerjaarverslag is een papieren administratieve last geworden. Burgers lezen op zijn best de samenvatting in het plaatselijke huis aan huisblad. Dat is natuurlijk prima, maar de burgemeester hoort er weinig meer over. Verantwoording over resultaten behaald met het belastinggeld van burgers zou levendig moeten zijn. Is het niet jammer dat de bestuurder weinig terug hoort? Om vervolgens te merken dat steeds meer burgers vinden dat politici meer beloven dan ze waarmaken (SCP). Is het niet jammer dat een meerderheid van de burgers meent dat burgers geen waar voor hun belastinggeld krijgen, ook collectief niet (Consumentenbond)?

Veel gemeenten voelen zich ongemakkelijk met de geringe aandacht voor de resultaten. Zij experimenteren om burgers meer te betrekken bij de verantwoording. Deze rapportage geeft een beeld van de manieren waarop gemeenten meer inzicht willen geven aan burgers.

Om een beeld te krijgen heb ik de 100 grootste gemeenten aangeschreven met de vraag of zij aan kunnen geven in hoeverre zij nieuwe manieren hebben om interactie te krijgen over de verantwoording. Elf gemeenten reageerden.

Ter inleiding

Behoeft e aan horizontale verantwoording

De samenleving is steeds aan verandering onderhevig. Een van de belangrijkste veranderingen voor het openbaar bestuur is de toegenomen mondigheid en individualisering. Mensen herkennen zich niet meer automatisch in een politieke leider. Zij hebben een eigen mening en willen die terughoren in het politieke debat. Vertrouwen in de politiek is niet meer vanzelfsprekend en is sinds de jaren 60 afgenomen.

Daarmee samenhangend is de rol van politieke partijen steeds minder vanzelfsprekend geworden. Minder mensen zijn lid van een politieke partij. Het oude schema voor politieke verantwoording voldoet daarmee ook niet meer. Vroeger was er een compromis aan de top, waardoor de basis van de partijen accepteerde dat een goede overeenkomst is gesloten. De top legde verantwoording af aan de politieke basis en het vertrouwen in de eigen top was vanzelfsprekend. Deze verticale verantwoording langs de lijnen van politieke partijen is niet meer voldoende. Daarom is het principe van "Horizontale verantwoording" opgekomen. Dit is een aanvulling op de al bestaande verantwoordingsarrangementen. De samenleving vraagt om transparantie en wil meer dan ooit weten of de overheid "waar levert voor het geld". Sterker: veel burgers gaan er zelfs al vanuit dat dat niet het geval is. Horizontale verantwoording gaat verder dan informeren aan betrokkenen die op gelijke voet staan met degene die verantwoording aflegt. Het gaat ook om debatteren en sanctioneren in de zin van goedkeuren of gevolg trekken uit slechte prestaties.

Naast de traditionele rol van de overheid ontstaan er andere verhoudingen en werkwijzen in relatie met de samenleving. De traditionele inspraak lijkt te worden vervangen door 'samspraak', beleid wordt steeds meer in interactie met de samenleving gemaakt en overheden toetsen middels burgerfora steeds vaker de mening van de burger. Waar vroeger draagvlak werd gemaakt door afspraken tussen politieke leiders, is het nu nodig om burgers rechtstreeks te benaderen.

Afnemend vertrouwen en afschuiven verantwoordelijkheid

Deze behoefte werd ook door de Staatscommissie voor Dualisme en Lokale Democratie geconstateerd. De commissie ziet de positie van de politieke partijen nadrukkelijk als een onderdeel van de afnemende legitimatie van het vertegenwoordigende stelsel op lokaal niveau. Gesteld wordt: "De positie van de politieke partijen in de (lokale) vertegenwoordigende democratie staat onder druk. (...) Maatschappelijke ontwikkelingen hebben het monopolie van de representatieve democratie dat van oudsher gedragen wordt door politieke partijen, doorbroken. Nieuwe, directere vormen van participatie en beïnvloeding dienen zich aan. Het representatieve stelsel dreigt niet alleen zijn monopolie maar ook zijn primaat kwijt te raken. Om dat te voorkomen zullen nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding moeten worden geïntegreerd in het representatieve stelsel."¹.

We kunnen het ook van een andere kant benaderen. Dat is het toenemende gevoel onder ambtenaren en anderen die zich inzetten voor de publieke zaak dat burgers zich steeds meer opstellen als consument van de overheid. Zit de overheid hen in de weg, dan wordt er geklaagd. Gaat er iets fout dan krijgt de overheid de schuld. Een lastige aanvraag voor een bouwvergunning is overlast. Stort er een balkon in, dan is iedereen vergeten dat de overheidsregels gezien werden als overlast en krijgt de overheid de schuld.

Het afnemende vertrouwen is een internationaal verschijnsel. In haar rapport "A government to trust and respect" ging een commissie onder aanvoering van Paul Volcker in op het terugwinnen

¹ Staatscommissie voor dualisme en lokale democratie, Den Haag, 2000

van vertrouwen en respect². De commissie koos een heel aardig citaat van Abraham Lincoln dat in gaat op de relatie tussen overheid en burger. Abraham Lincoln aan. Lincoln zei lang geleden:

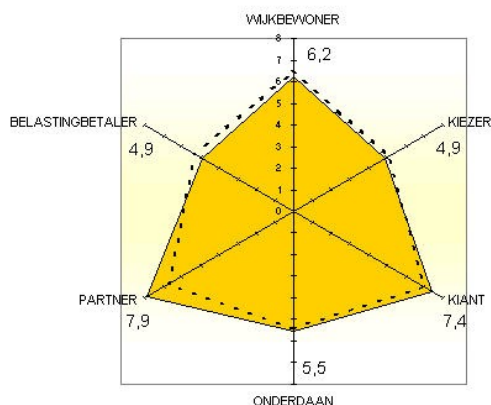
“The legitimate object of government is to do for a community of people whatever they need to have done, but cannot do at all, or cannot do so well for themselves in their separate and individual capacities. In all that the people can individually do as well for themselves, government ought not to interfere.” Deze woorden zijn nu misschien wel meer dan ooit ook van toepassing in Nederland. Hierin wordt burgers geen verantwoordelijkheid afgenomen, maar wordt gebouwd op wat burgers zelf kunnen. Niet alleen de overheid heeft dan een verantwoordelijkheid, ook burgers hebben een verantwoordelijkheid. Heel Amerikaans? Of lijkt het op de soevereiniteit in eigen kring van een andere Abraham (Kuyper).

Wie niet hoefde mee te praten over beleid van de overheid kan gemakkelijk praten en klagen. Het gebrek aan vertrouwen lijkt in tegenspraak met het afschuiven van verantwoordelijkheid. Als de overheid zo weinig waarmaakt, waarom verwacht men dan wel dat de overheid bij rampen een oplossing moet hebben? Het hangt echter samen. Francis Fukuyama schrijft in zijn boek *Trust*³; *“Trust is the expectation that arises within a community of regular, honest and cooperative behavior, based on commonly shared norms, on the part of other members of that community”*. Hij geeft aan dat wanneer mensen vrezen dat vertrouwen niet meer vanzelfsprekend is, zij zich gaan indekken, dan gaan relaties juridiseren. De verantwoordelijkheid wordt dan zoveel mogelijk bij anderen neergelegd.

Vertrouwen niet te winnen met meer gegevens

Horizontale verantwoording is een van de antwoorden op het afnemend vertrouwen. Omdat steeds meer mensen zeggen dat de politiek meer belooft dan ze kan waarmaken, wordt overal in de wereld meer gedaan aan rapportage over prestaties.

In het sinds 2002 verplichte Burgerjaarverslag rapporteert de Burgemeester over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening. Hoewel dit een focus op de kwaliteit van de dienstverlening heeft versterkt lijkt op de langere termijn het effect weg te ebben. De verslagen worden niet systematisch door klantorganisaties of gemeenten vergeleken en beoordeeld. Mijn kijkt eigenlijk alleen naar het eigen verslag. Wel heeft de SGBO de door Rekenschap ingestelde prijs voor het beste burgerjaarverslag voortgezet.



Afbeelding 1: Staat van de gemeente

Er is door gemeenten veel energie gestoken in het geven van informatie over de prestaties van gemeenten. Burgemeesters doen hun best om burgers te bereiken via huis-aan-huisbladen. Steeds vaker komt het Burgerjaarverslag uit als huis-aan-huisblad of staat er in de plaatselijke huis-aan-huiskrant een pagina met de uitkomsten. Maar niet alleen via het burgerjaarverslag geven gemeenten inzicht.

Zo is er De Staat van de Gemeente. De staat van de gemeente is een jaarlijks terugkerend onderzoek. Het combineert meerdere metingen om te komen tot een overzicht. De Staat van de gemeente gaat uit van zes burgerrollen⁴ die door middel van eenvoudige onderzoeksinstrumenten in een rapportcijfer worden uitgedrukt. De meting beperkt zich tot

2 Panel on Civic Trust and Citizen Responsibility “A government to trust and respect” Washington 1999

3 F. Fukuyama Trust the social virtues and the creation of prosperity Penguin London 1995

4 Klant, onderdaan, partner, wijkbewoner, kiezer en belastingbetaler

tevredenheidsonderzoek. De cijfers kunnen op verschillende manieren worden weergegeven, hiernaast als voorbeeld een spindigram (afbeelding 1).

De gegevens van de Staat van de Gemeente worden opgenomen op de site watdoetjegemeente.nl. Tegen de 100 gemeenten doen mee.

Gebruik van verantwoording valt tegen

Het gebruik van de uitkomsten van De Staat van de Gemeente valt tegen, zo blijkt uit onderzoek van Freek Compagne, gemeentesecretaris van St Oedenrode⁵ uit 2007. Vaak gebruikt men het eerder als een geruststelling dat men het niet slecht doet. Er is geen sprake van horizontale verantwoording, dat wil zeggen naast informeren ook: debatteren en sanctioneren.

De ambitie bij de ontwikkeling van De Staat van de Gemeente was veel hoger: daarin was horizontale verantwoording een belangrijke doelstelling. De gemeente legt bij horizontaal verantwoord worden verantwoording af aan de (plaatselijke) maatschappelijke partners. Burgers zijn hierin belangrijkste actoren. Zij hebben er recht op te vernemen, wat de gemeente presteert en of dit gebeurt binnen de gestelde (financiële) kaders en procedures. Hierbij kan het gaan om kwalitatief goede dienstverlening (burger als klant), kwaliteit van orde en gezag (burger als onderdaan), kwaliteit van beleid (burger als partner), kwaliteit van de leefomgeving (burger als wijkbewoner) en verantwoorde besteding van belastinggeld (burger als belasting betaler).⁶

Naar het gebruik van het burgerjaarverslag is minder recent onderzoek gedaan. Individuele gemeenten doen er wel navraag naar. De gemeente Den Haag won al eens de prijs voor het beste burgerjaarverslag. De gemeente besteedt er veel aandacht aan. Toch haalt Den Haag geen hoge leescijfers (ook al steekt de gemeente naar mijn idee gunstig af). Zo bleek uit onderzoek dat van alle Hagenaars 22% bekend is met het bestaan van het Burgerjaarverslag en heeft 8% dit ook wel eens ingekeken. 45-plussers, mannen en hoger opgeleiden zijn hier relatief beter mee op de hoogte. Ouderen lijken deze relatief vaker in te kijken, jongeren van 16-24 kijken deze nauwelijks in⁷. Uit een onderzoek naar de communicatie van gemeente Vlissingen kwam dat 1% van de bevolking graag informatie via het burgerjaarverslag vindt (een iets hogere score dan gemeentelijke nota's).⁸

Dit hoeft natuurlijk geen verrassing te zijn: wie is echt geïnteresseerd? Het betreft informatie die niet het leven van burgers zal veranderen. Gaat er iets veranderen in de eigen (directe) leefomgeving dan is daar aandacht voor.

Niet de meest sprekende onderwerpen

Verantwoording achteraf gaat over zaken die burger of al gemerkt hadden, waardoor het oud nieuws is, of waar ze niets van merken zodat het om die reden niet interesseert. Bij het burgerjaarverslag gaat het ook nog vooral over loketdienstverlening. Burgers vinden echter de dienstverlening op straat, zoals de vuilnisophaal, groenbeheer, beheer van de openbare ruimte, veel belangrijker dan de gang naar het stadhuis, die misschien eens in de drie jaar plaatsvindt. Belangrijkste onderwerp is voor burgers de veiligheid, dan komt wonen gevolgd door onderwijs en verkeer⁹. De burger ziet zich niet als klant, maar in de eerste plaats als wijkbewoner¹⁰. Overigens is Veiligheid in de meeste burgerjaarverslagen al een vast onderdeel.

5 J.W.F. Compagne "De staat op straat" 2007

6 Aardema/Korsten, 2005, 'De staat van de gemeente' 2005

7 Bestuursdienst Den Haag Stadsenquête 2006

8 Tamas Kalanovics Afdeling Communicatie Vlissingen, Bijlage van Vlissingen communiceert 2006

9 Peter Kanne (TNS Nipo) in Binnenlands Bestuur 2 november 2007 pg 6,7 .

10 Idem

Niet alleen de onderwerpen spreken niet altijd aan. Het taalgebruik en de *tone of voice* sluiten niet aan bij de diverse doelgroepen. De overheid is algemeen, maar er bestaat niet één algemene burger. In de tijd van verzuiling kregen de katholieken en de socialisten veel meer een verantwoording die aansluit bij voor hen begrijpelijke en gebruikelijke taal.

De vraag is natuurlijk ook of het presenteren van gegevens leidt tot “*commonly shared norms, on the part of other members of that community*”, zoals Fukuyama de basis voor vertrouwen schetst. Horizontale verantwoording vraagt om die reden niet alleen om informeren, maar ook om debatteren en sanctioneren. Rekenschap is in die zin beter dan verantwoording: verantwoording leg je af aan iemand anders, rekenschap geef je ook aan jezelf en is meer gericht op debat en interactie.

Is er geen betrokkenheid bij het openbaar bestuur, dan is er ook weinig interesse in resultaten. Dat heeft dan als nadeel dat de *countervailing power*, de druk op het bestuur vanuit de 'bestuurden', ook gering is. Maar ook is er geen gezamenlijk gedeelde norm over wat nodig is in de publieke sector.

Verantwoording over prestaties

De verantwoording zoals de overheid die interpreteert gaat over de bedrijfsvoering en de normen die de overheid daarbij stelt. Deze blik op goede bedrijfsvoering zorgt ervoor dat er meer aandacht is voor te leveren resultaten. Dat sluit lang niet altijd aan bij de verwachtingen en interesses die burgers hebben. Gaat het wel om dat minuutje minder wachten of de brief een week eerder beantwoorden? In *Rethinking Democratic Accountability* gaat Robert Behn in op verschillende soorten verantwoording. Financiële accountability is volgens hem heel anders dan verantwoording over prestaties. Bij financiële verantwoording zijn de regels, procedures en normen duidelijk. Heb je niet aan de regels voldaan, dan ben je afrekenbaar. Performance accountability, de verantwoording over je prestaties is veel complexer. Wat heb je gedaan, hoe beoordelen we de resultaten daarvan. Heb je geïnnoveerd en is het mislukt? Dan hoeft dat niet te leiden tot afrekening. De vraag of je je best hebt gedaan, wordt dan belangrijker.

Dat roept de vraag op hoe de overheid de sterke punten van de bedrijfsvoering (vooral hard / internergericht) kan bewaren en de toenemende interactie met de samenleving uitdagingen de sociale en politieke communicatie aangaan (vooral 'zacht' / 'extern')? Daarbij spelen vragen over het gedrag van mensen, de manier waarop ze met anderen omgaan en hen serieus nemen. Natuurlijk is het vervelend als mensen lang moeten wachten, daar zal zeker op gestuurd moeten worden. Maar mensen vinden het belangrijker dat zij serieus genomen worden. Het een is eenvoudig te meten, het ander niet. Of misschien is het te tonen aan een discussie die ik hoorde op een wijkavond over onveiligheid in de wijk. *New Public management meets Public Governance* kun je de confrontatie noemen. Een licht geërgerde politicus vroeg: “Kunt u uw vraag concreet maken, hoeveel agenten moeten erbij? Daar kan ik wat mee” De wijkbewoner reageerde prompt: “Hoeveel agenten? Dat is voor mij helemaal niet concreet! Ik wil mij veilig voelen op straat, dat is voor mij concreet!”

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling geeft een invulling van manier van interactie die in de samenleving nodig zou zijn. Hij pleit voor 'Horizontalisering'¹¹, wat de RMO uitlegt als “dat *instellingen en professionals zich meer gaan richten op burgers en op elkaar* dan op de overheid”. Rekenschap wordt zo ingericht dat burgers actief betrokken raken bij het functioneren van de instellingen. Dat beeld sluit niet aan bij de vorm van burgerjaarverslag zoals die in de Gemeentewet is voorgesteld. Het past wel bij de definitie van vertrouwen van Fukuyama. Daarbij hoort debat, maar ook goedkeuring dan wel afkeuring om zo te komen tot “*commonly shared norms*”

11 RMO Bevrijdende Kaders Den Haag 2002

Komen tot interactie en vertrouwen winnen

Het burgerjaarverslag is zo een papieren administratieve last geworden. De bijdrage aan een levendige horizontale verantwoording om zo vertrouwen te winnen is nu gering.

Ik voel mij daar als betrokken burger ongemakkelijk bij. Veel burgemeesters voelen dat met mij mee. Zij experimenteren om burgers meer te betrekken bij de verantwoording.

Dat was de reden voor mij om te komen tot een inventarisatie. In de hoop dat de interactie beter wordt en burgemeesters vertrouwen kunnen winnen (of met recht verliezen als de prestaties slecht zijn en dat geen consequentie heeft).

Burgemeester als hoeder van de democratie

In de Gemeentewet heeft de Burgemeester een zorgplicht voor de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, de burgerparticipatie en de interne klacht- en bezwaarprocedures (artikel 170). Deze taken sluiten aan bij het beeld van een enigszins op afstand van het partijpolitieke circuit staande, onafhankelijke vertrouwenspersoon. Juist deze persoon, die niet gericht is op het partijpolitieke spel en het gekozen worden, kan zich transformeren tot hoeder van de lokale democratie. Het is daarom dat ik de inventarisatie speciaal ingezet heb rond het burgerjaarverslag.

Het gaat mij niet zozeer om het behoud van het burgerjaarverslag als boekwerk, maar wel om het uitwerking geven aan de rol van hoeder van de lokale democratie.

Interactie over het burgerjaarverslag

Voor het onderzoek schreef ik de 100 grootste gemeenten aan. Elf gemeenten (11 procent) reageerde. Twee gemeenten gaven aan dat er geen bijzondere aandacht was voor instrumenten om te komen tot interactie. Overigens ziet de burgemeester het verslag in die gemeenten vooral als middel om aan de raad verantwoording af te leggen. Bovendien doen die gemeenten wel mee aan programma's om burgers beter te informeren. Zo wijst gemeente Enschede op de site www.watstemtijnraad.nl om burger beter op de hoogte te stellen van de politiek.

De methoden die gerapporteerd werden betreffen:

- 1) Doorspreken met een groep burgers
 - a) Gesprekken over het burgerjaarverslag
 - b) Gesprekken met een vaste groep betrokken burgers over beleid
- 2) Populaire versie burgerjaarverslag met oproep
 - a) Bijzondere oproep in populaire versie burgerjaarverslag
 - b) Quiz over burgerjaarverslag in huis aan huisblad
 - c) Verantwoording online
- 3) Verantwoordingsdag met aandacht voor prestaties gemeentebestuur
- 4) Testament over de collegeperiode aangrijpen voor interactie
- 5) Visitatie als verantwoordingsinstrument

1. Gesprekken met burgers

Gesprekken om het burgerjaarverslag te verbeteren

De helft van de gemeenten die reageerden meldt gesprekken te voeren met burgers. Het gaat dan om rondetafelgesprekken waarbij sprake is van echte interactie. De burgemeester voert de gesprekken zelf.

De gemeente **Breda** houdt al vijftien jaar een Burgerenquête. Naar aanleiding van de onderzoeksresultaten uit de Burgerenquête spreekt de burgemeester de resultaten door met een tiental Bredanaars. De tien burgers zijn als volgt samengesteld: 5 mensen zijn benaderd via het digipanel, dus tamelijk willekeurig. De andere 5 komen "*uit onze agenda's*": mensen die de bestuurders het afgelopen jaar hebben leren kennen als betrokken burgers met een opvatting/mening en die ook kunnen verwoorden (dit jaar; vrijwilliger bij het Jazz-festival, Turkse ondernemster, oud-directeur maarschappelijke opvang, actieve wijkbewoonster, actieve wijkbewoner). De opmerkingen/aanmerkingen van deze mensen worden vervolgens verwerkt in het burgerjaarverslag.

De gemeente **Capelle aan den IJssel** heeft naar aanleiding van de reacties op het burgerjaarverslag de afgelopen 3 jaar burgers betrokken bij het opstellen van het burgerjaarverslag. 6 personen, per keer, hebben het concept gelezen en suggesties voor verbetering aangebracht. Het is een groep van 5-6 mensen die wordt benaderd naar aanleiding van het insturen van de reactiebon, die bij het burgerjaarverslag is gevoegd. Reden om het

panel op deze wijze samen te stellen, is dat het betrokken burgers betreft met een mening over het burgerjaarverslag. Voor de gemeente is het zeer waardevol. Dit heeft het geleid tot een zeer kort en krachtig jaarverslag. Het inkorten was gemakkelijk te besluiten omdat de burger dit wenste. Panelleden vonden het leuk om te doen. De reacties op het burgerjaarverslag worden positiever.

De afgelopen vier jaar heeft de burgemeester van **Den Haag** (in rondetafelgesprekken bestaande uit ongeveer 14 personen) burgers het burgerjaarverslag laten evalueren: wat vond men goed, wat kon beter, wat miste men e.d.? Hij hield elk jaar in elk stadsdeel zo'n gesprek, dus 8 in het totaal per jaar. De burgemeester was daarbij zelf aanwezig.

Interessant is het initiatief dat gemeente **Sittard-Geleen** in 2004 nam. Zij organiseerde een serie van toneelstukken over de gemeentelijke dienstverlening waarna de burgemeester in debat ging met de bewoners van Sittard-Geleen over hun ervaringen met de gemeentelijke dienstverlening. Dit leverde goede interactie op.

Geschreven en gesproken jaarverslag

Enkele jaren geleden heeft André Bonthuis, de burgemeester van **Nieuwerkerk aan den IJssel** een keer de vorm gekozen van een geschreven en gesproken burgerjaarverslag. Als interviewer heeft hij verschillende zaterdagochtenden bij de Lokale Omroep met voorzitters en bestuursleden van belangrijke maatschappelijke organisaties en verenigingen gesproken. Het leverde boeiende gesprekken op waarbij ook de relatie met de gemeente op zijn verzoek kritisch werd beschouwd. Deze gesprekken pasten in de cultuur die de gemeente in een bewuste marketing- en communicatiemix vorm proberen te geven. Het imago van een luisterend en op dialoog gericht gemeentebestuur wordt planmatig en met grote discipline in de planning van activiteiten en met veel creativiteit en plezier bij de uitvoering vorm gegeven. De radiointerviews pasten daarin.

Met dit buitengewoon interessante experiment roept de burgemeester de vraag op of de geschreven vorm wel de enige mogelijkheid is. Tegelijk geeft hij overigens aan dat hij liever de interactie breder ziet dan alleen in het kader van het burgerjaarverslag.

Gesprekken over (resultaten van) beleid

Meer algemener van onderwerp zijn gesprekken die het bestuur voert met geïnteresseerde burgers. Hierbij is wel uitdrukkelijk de bedoeling om te komen tot interactie om zo beter voeling te houden met mensen die betrokken zijn bij de gemeente.

Rondetafelgesprekken

Den Haag heeft een groep van 1500 burgers die zich hebben opgegeven om geregeld met de gemeente van gedachten te wisselen over beleid. Uit deze groep werden de burgers geselecteerd voor de rondetafelgesprekken. Het betrof dus geïnteresseerde burgers. Getracht is in elke ronde alle diverse bevolkingsgroepen aanwezig te laten zijn. De gesprekken verliepen altijd in een prettige constructieve sfeer. De duur van de gesprekken was ongeveer 2 uur.

In 2007 zijn in **Rotterdam** zestien 'wethoudersgesprekken' gehouden. Het doel van de gesprekken is dat de wethouder van ervaringsdeskundigen hoort hoe het beleid in de praktijk verloopt. Hij of zij peilt de meningen over dat beleid en hoort men staat tegenover de uitvoering van nieuwe plannen. Voor de gesprekken wordt een kleine groep betrokken stadsgenoten uitgenodigd. Er is zo veel mogelijk gezocht naar 'nieuwe' gespreksdeelnemers, dus niet de beroepsinsprekers of de personen die de wethouder toch al weten te vinden.

De Band van Rotterdam

Na afloop zijn de deelnemers uitgenodigd zich aan te sluiten bij de Band van Rotterdam. Dat is een netwerk van actieve Rotterdammers. Eind 2007 hadden zich 220 mensen aangemeld. Via een krantje worden zij op de hoogte gehouden van de stand van zaken in de stad, daarin

kunnen ze ook lezen of de wethouders de beloftes uit de gesprekken nakomen. Wethouder Geluk heeft de leden van de Band van Rotterdam in november per mail vier vragen voorgelegd over zijn jongerenbeleid. Daarop heeft ongeveer dertig procent gereageerd.

Radiogesprek: Met wie? Met Ivo!

Burgemeester Opstelten heeft in 2007 weer het radio-inbelprogramma Met Wie? Met Ivo! gepresenteerd op Radio Rijnmond. Daarin wisselde hij eens per vier weken live met luisteraars van gedachte over een groot aantal actuele onderwerpen. Per uitzending kwamen ongeveer tien bellers aan het woord, ook mensen van buiten de stad. Gemiddeld luisteren zo'n 132.000 mensen naar een aflevering van Met Wie?

Resultaten

De gemeente Capelle geeft aan dat uit de bewonersenquête 2007 blijkt dat 37% zegt het burgerjaarverslag te kennen, hiervan heeft 62% het ook gelezen. 83% vindt de informatie voldoende tot goed. Geen verdere interactie dus, maar wel een succesvolle methode om het verslag te verbeteren! De acties van de gemeente zullen zich de komende tijd concentreren op het ondervragen van de burger zelf hoe hij/zij geïnformeerd wil worden over alle zaken in de gemeente. De hierlangs verkregen informatie neemt de gemeente mee in haar aanpak om interactie rondom rekenschap verder vorm te geven.

De gemeente Den Haag is iets voorzichtiger, maar stelt wel dat uit de gesprekken goede tips naar voren kwamen. De andere gemeenten gaan niet echt in op de resultaten.

De gemeente Nieuwerkerk aan den IJssel is na het experiment met het gesproken burgerjaarverslag niet meer daarmee verder gegaan. Desgevraagd merkte de burgemeester op: *"Burgerjaarverslagen zijn slechts een onderdeel van de marketing- en communicatiemix die gericht is op gedragsverandering van de inwoners (het slechten van wantrouwen en het creëren van een sfeer van vertrouwen) die leidt tot het meedoen aan acties en echte dialoog. Dat is de reden waarom mijn burgerjaarverslag meer in de sfeer van een sobere verantwoording is gegoten die vervolgens telkens in de huis aan huis verspreide gemeentegids is opgenomen."* Bonthuis noemt het dan ook een bouwsteentje in een (veel) groter geheel, namelijk een 'gezonde relatie tussen bestuur en burgers waarin de positieve energie domineert'. Terecht stelt hij *"Een verder strekkende uitdaging voor elke coördinerende en inspirerende burgemeester, dan het maken van een burgerjaarverslag lijkt me"*.

Gesprekken: succesfactoren en faalfactoren

Succesfactor: direct contact met de burgemeester. De meeste mensen willen wel eens met de burgemeester praten. Als de groepen niet te groot zijn kan iedereen zijn opmerkingen kwijt. De groeps grootte liep uiteen van 6 tot 16, maar groter dan dat lijkt de interactie te verminderen.

Faalfactor: Eigenlijk is in goede interactie de opgave om het gesprek niet alleen te laten gaan over wat de burgemeester wil horen. Daarmee heeft de burgemeester van Nieuwerkerk wel een punt dat het burgerjaarverslag slechts een klein onderdeel is van een groter geheel. Zich echt beperken tot het burgerjaarverslag (de kwaliteit van de dienstverlening in het afgelopen jaar en de kwaliteit van de procedures van participatie) is bij voorbaat een faalfactor.

De andere kant daarvan is tevens een faalfactor: Mensen brengen ook vaak onderwerpen ter tafel die niets met het burgerjaarverslag te maken hadden. Daardoor kunnen gesprekken doorslaan naar beleids gesprekken over wat er moet gaan gebeuren. Het sanctioneren van gevoerd beleid en resultaten komt dan niet aan bod.

2. Methoden om het burgerjaarverslag aantrekkelijker te maken

Populaire versie burgerjaarverslag met reactiemogelijkheid

Veel gemeenten maken een populaire versie van het burgerjaarverslag. In het onderzoek dat Rekenschap in 2005¹² uitvoerde was een duidelijke trend te zien van steeds meer gemeenten die geen uitgebreid verslag uitbrachten, maar zich beperkten tot een huis-aan-huisversie. In 2005 constateerde de stichting Rekenschap dat de kwaliteit van zo'n beperkt populair verslag niet veel onderdeed voor het "echte werk".

Vaak worden inwoners uitgenodigd te reageren. Soms stelt de burgemeester iets in het vooruitzicht, "*u maakt kans op een aardigheidje*" (Zeist, 2004) of er wordt een boekenbon van 20 euro verloot (Leiden, 2004). In een enkel geval kregen lezers van het burgerjaarverslag vijf kortingsbonnen, variërend van een tweede gratis toegangkaartje voor het gemeentelijke zwembad tot €5,- korting op een nieuw lidmaatschap bij de bibliotheek (Vlissingen, 2003).

De burgemeester van **Veenendaal** organiseerde in 2004 een telefonisch spreekuur. "*Als u met mij van gedachten wilt wisselen over het burgerjaarverslag, kunt u mij dinsdagavond 31 mei bellen tussen 19 en 20:30. Ik ben bereikbaar via telefoonnummer ...*" Tot belangrijke wijzigingen of nieuw inzichten rond de kwaliteit van de dienstverlening of de participatie heeft het telefonisch spreekuur niet geleid. Veeleer greep men de mogelijkheid aan om klachten of slepende problematiek onder mijn aandacht te brengen. Wellicht ook heeft de gekozen term 'spreekuur' dit uitgelokt. "*Het neemt niet weg dat ik het directe contact met inwoners, in welke vorm dan ook en ongeacht het onderwerp, als heel waardevol ervaar. En dus voor herhaling vatbaar!*" meldde de burgemeester in 2005 in reactie op mijn vraag of het een succes was.

In dit onderzoek reageerde gemeenten **Gouda**. De burgemeester van Gouda bracht in 2004 al een kleintje Burgerjaarverslag uit met een antwoordformulier dat in 2003 door 300 burgers werd ingevuld en teruggestuurd. Hun kleintje burgerjaarverslag geeft weinig inzicht maar roept, door de vormgeving, het taalgebruik en de antwoordkaart, op tot reacties. De gemeente Vlaardingen gaf aan dat van de reactie-mogelijkheid weinig gebruik wordt gemaakt.

De meeste burgerjaarverslagen besteden aan meer dan alleen de dienstverlening en participatie aandacht. De meeste verslagen geven ook aandacht voor de veiligheid. Dat is een gebied dat burgers ook veel interessanter vinden dan de kwaliteit van de (loket)dienstverlening. Ook de keuze van onderwerpen draagt bij aan de leesbaarheid.

Quiz in huis-aan-huis blad

Om het burgerjaarverslag wat meer onder de aandacht van burgers te brengen heeft gemeente **Tilburg** tweemaal een quiz afgedrukt in een huis-aan-huis blad. De quiz, gemaakt door scholieren, ging in op thema's die je in het burgerjaarverslag vindt maar bevatte ook enkele algemene vragen. Twintig deelnemers werden uitgenodigd op het stadhuis en de winnaar (daar bekend gemaakt) kreeg een fiets kado.

Bij minder prominente oproepen is het aantal reacties op de vingers van een hand te tellen. In het burgerjaarverslag van gemeente **Noordoostpolder** stond dit jaar ook een oproep om te reageren. Maar mensen moet het burgerjaarverslag al lezen om de oproep te zien. Dat vertaalt zich in het aantal reacties, dit jaar slechts vier. Overigens ziet de burgemeester in deze gemeente het verslag vooral als middel om aan de raad verantwoording af te leggen en minder als (communicatie)middel richting publiek. Ook gemeente **Vlaardingen** die reageerde gaf aan dat het oproepen tot het geven van reacties niet veel oplevert.

12 Albeda, Van der Meijden "Kleine stapjes vooruit" stichting Rekenschap 2005

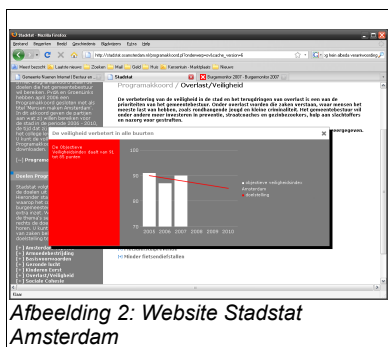
Online Burgerjaarverslag

Alle gemeenten zetten het burgerjaarverslag online. Enkele gemeenten maken er een aparte site voor. Hoewel goed bedoeld levert dit voorsnog niet veel meerwaarde op ten opzichte van het gewone verslag¹³. Zo overstijgt de site van gemeente Amsterdam net de pdf-versie: je kunt gemakkelijk naar de diverse hoofdstukken.

Rotterdam en **Breda** vielen op doordat hun speciale site aantrekkelijk oogt en start met een videoboodschap van de burgemeester. De site bevat een mogelijkheid om te reageren, die prominent op de site te vinden is. De sites van deze gemeenten lijken zeer op elkaar doordat ze beide door hetzelfde bedrijf zijn ontwikkeld. Hierbij blijkt echter Rotterdam meer inhoud te bieden dan Breda. Het gebruik van de site is overigens niet groot (90 per week in Rotterdam). Reacties op het verslag zijn er in het begin geweest. Ongeveer 15 in totaal in Rotterdam. Niet veel, maar wel meer dan het aantal reacties op de 4 voorgaande edities van het burgerjaarverslag. Een enkele reactie had betrekking op het verslag als zodanig. Vaker ging het over een klacht die niet afgehandeld was, iemand die verlegen was om een paspoort enz. Degenen die een reactie instuurden werden tevens gevraagd een score te geven aan vragen over vindbaarheid informatie ed. Die scores waren bijna altijd goed.

Met internet is het mogelijk om inzicht te krijgen waar mensen kijken om zo beter de lijst met onderwerpen te kunnen samenstellen.

Voor de mensen die geïnteresseerd zijn in cijfers biedt deze manier van presenteren voordeel omdat men direct naar tabellen kan. Rotterdam kondigde haar site aan in de populaire versie van het burgerjaarverslag die op 2 pagina's van de stadskrant verscheen¹⁴.



Afbeelding 2: Website Stadstat Amsterdam

Wie geïnteresseerd is kan heel veel via internet vinden. Wat **Amsterdam** presenteert als verantwoording over de voortgang van de beloften uit het collegeprogramma is aanzienlijk beter dan het burgerjaarverslag. Vreemd blijft dat men bij de site van Amsterdam op "Volg het beleid" kan klikken, maar dan niet de aparte site vindt over resultaten¹⁵. Deze site van Bureau Onderzoek en Statistiek geeft per collegeprioriteit een beeld van de voortgang.

Een ander initiatief, naar voren gebracht door **Enschede** is het initiatief om de gemeenteraad te volgen met de site www.watstemmijnraad.nl. Op www.watstemmijnraad.nl kunnen burgers het stemgedrag van hun gemeenteraad bekijken.

De website [Watstemmijnraad.nl](http://www.watstemmijnraad.nl) is een initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met de gemeenten Almere, Groningen, Enschede en Woerden. Deze site is momenteel in een bèta-versie.

Dergelijke sites zijn er ook in andere landen. Hoewel deze sites (net als www.watdoetjegemeente.nl) een bijdrage leveren aan de transparantie leiden deze initiatieven nog niet tot echte interactie. Daarom zal meer moeten gebeuren om de cijfers ook echt te laten gebruiken.

Vaste verschijningsdatum

Gemeente **Den Haag** overweegt momenteel om een vast moment in te voeren waarop diverse burgergerelateerde documenten gepresenteerd worden. Men denkt aan de, door de

13 Kijk bijvoorbeeld op www.burgerjaarverslagnuenen.nl of www.burgerjaarverslagbest.nl/

14 www.burgerjaarverslagrotterdam.nl/downloads/Stadskrant%20Rotterdam.pdf een aardig voorbeeld van een toegankelijk verslag.

15 Daarvoor moet men naar <http://stadstat.osamsterdam.nl/>

Nationale Ombudsman ingestelde, "Dag van de Burger". De Nationale Ombudsman constateerde op de 25e verjaardag van de Ombudsman dat er meer nodig is dan regels en wetgeving om de relatie tussen overheid en burger te verbeteren. Daarom moet bij de overheid minstens één dag per jaar de mens achter de burger centraal staan. Deze zou komen te vallen op de derde dinsdag van maart. De eerste dag van de burger was op 20 maart 2007.

Het voordeel van een vaste datum is dat er meer media aandacht kan komen voor de relatie tussen burger en overheid.

Divers Taalgebruik

In de inleiding gaf ik aan dat vroeger de verantwoording langs de lijnen van de verzuiling ging. Dat had als voordeel dat er gecommuniceerd kon worden op een wijze die vertrouwd was bij de achterban. Communicatie naar burgerschapsstijl zouden we nu kunnen zeggen.

De gemeenteraad van **Den Haag** experimenteert met *multi vocale* communicatie. Daarbij wordt naar een verschillende doelgroep verschillend gecommuniceerd, communicatie naar burgerschapsstijl.

Men zou in het verlangde daarvan kunnen denken over onderwerpen die per doelgroep verschillen. Zo kan de ene doelgroep zeer geïnteresseerd zijn in de afhandeling van de bezwaren rond de WOZ, terwijl de andere daar nooit mee te maken heeft en juist alles wil weten over de bijstand.

Dit sluit aan bij gedachten over de overheidscommunicatie zoals die werden geopperd door de commissie Toekomst Overheidscommunicatie. "Burgers verschillen in de wijze waarop zij invulling geven aan hun rol van kiezer, klant en onderdaan, in hun houding ten opzichte van de overheid en in de verwachtingen die zij vanuit de verschillende rollen hebben ten opzichte van de overheid". De commissie constateerde in 2001 dat grote groepen van de bevolking op grote afstand van de overheid. "*Zodanig zelfs, dat zij nog slechts bereikt kunnen worden in een toonzetting en via kanalen, die bij hun leefstijl passen. Vandaar dat naast een indringend pleidooi voor vormen van co-productie van beleid ook nadrukkelijk aanbevelingen zijn gedaan die er toe strekken met die verschillen tussen burgers meer rekening te houden.*"¹⁶

Succes- en faalfactoren aantrekkelijker burgerjaarverslag

De huis-aan-huisversies van burgerjaarverslagen verlagen de toegang tot het verslag. Het gaat dan niet alleen om begrijpelijker taal. De gemeente Gouda gaf aan laagdrempeligheid en begrijpelijk taalgebruik maar ook *het soort informatie* (de onderwerpen die echt leven bij de inwoners van Gouda) belangrijke voorwaarden zijn voor succes. Het gaat hier vooral om het serieus nemen van de lessen van professionele communicatie en het zich inleven in de ontvanger van de boodschap.

Om te komen tot daadwerkelijke interactie is wat extra's nodig om te zorgen dat mensen zich betrokken voelen. Een opvallende reactiekaart, een quiz met een prijs, of een presentje verloten onder de reacties helpen.

Faalfactoren:

De aanpak kan leiden tot gewenning. Gouda gaf aan niet elk jaar dezelfde vorm te kiezen, maar afwisseling te zoeken. De "verrassing" moet erin blijven.

Het aantrekkelijker maken van het burgerjaarverslag is meestal niet gericht op het organiseren van kritiek en interactie, maar meer op het mooier verpakken van de boodschap. Leidt het tot

16 Commissie Toekomst Overheidscommunicatie "In dienst van de democratie" Den Haag, 2001

een dergelijke (en vaak dure) reclameactie, dan wordt dat op den duur wel doorzien en leidt het juist tot minder vertrouwen, is een andere faalfactor.

3. Dag van de verantwoording

Gemeenten experimenteren net als het Rijk met een Verantwoordingsdag. Op die dag worden burgers uitgenodigd voor presentatie van en debatten over het burgerjaarverslag, het financieel jaarverslag en het gemeentelijk jaarverslag. Rotterdam was hierin het eerst en het meest opvallend.

Het college van B&W in **Rotterdam** organiseerde een aantal keren een Dag van de Verantwoording waar tot 600 burgers kwamen. Dit evenement van tussentijdse verantwoording moest een jaarlijks terugkerende traditie worden. Het college hoopte dat de Verantwoordingsdag een manier is om vast te stellen of het beleid aan de verwachtingen van de Rotterdammers voldoet. De eerste keer werd met twee talkshows en Lagerhuisdebatten de voornemens en de resultaten van het collegebeleid kritisch onder de loep genomen. Met de talkshows was niet echt sprake van dialoog. De tweede keer werden daarom groepjes rond wethouders en de burgemeester in staat gesteld over resultaten van gedachten te wisselen. De tweede manier werd in Rotterdam als beter ervaren. In beide gevallen liep het resultaat en de voornemens voor de toekomst nogal door elkaar. Bedoeling was te komen tot echte horizontale verantwoording, niet alleen informeren, ook een werkelijk debat met sanctioneren. Wethouder Geluk spreekt in dit kader zelfs over afrekenbaar zijn op resultaten.

De gemeente **Capelle aan den IJssel** behandelt ook alle jaarverslagen over het gemeentelijke beleid en de uitvoering ervan gezamenlijk. Doelgroep is daarbij onder andere de gemeenteraad, de pers en de WOP-besturen. Voor een gezamenlijke presentatie is gekozen vanwege de rode draad die de verschillende onderwerpen met elkaar verbindt, namelijk verantwoording afleggen over het gevoerde beleid, de kwaliteit van de dienstverlening en de invloed van de Capelse bevolking op het gemeentelijke beleid. Omdat de opkomst van burgers tegenviel in het verleden, is de avond nu ook specifiek gericht op de raad.

De twee gemeenten die ervaringen deelden over de verantwoordingsdag waren nog niet van mening dat zij een instrument hebben gevonden dat echt aanslaat.

Toch is de verantwoordingsdag nog niet afgeschreven. Een korte zoektocht op internet levert al snel andere verantwoordingsdagen op. Zo nam gemeente **Almere** in het Coalitieprogramma 2006-2010 en het Werkprogramma van het college 2006-2010 op het organiseren van een "Verantwoordingsdag". Ook gemeente Deventer heeft in het bestuursakkoord dit voornemen geuit. *"Verder willen wij in samenspraak met de gemeenteraad en inwoners een gemeentebrede dag van de dialoog en een dag van de verantwoording invoeren."*

Ook Amsterdamse deelraad **Osdorp** heeft een verantwoordingsdag georganiseerd. Op 25 juni 2008 werd de eerste 'verantwoordingsbijeenkomst' gehouden. Anders dan dat de zaal "goed gevuld" was, staat niet aangegeven op de site van Osdorp.

Duidelijker is gemeente **Brunssum**, die overigens niet tot de 100 grootste gemeenten behoort die zijn aangeschreven. De gemeente Brunssum heeft in 2007 een verantwoordingsdag gehouden waar 150 burgers op af kwamen. De burgemeester en de vier wethouders gaven tekst en uitleg over de beleidskeuzes die ze in het afgelopen jaar hebben gemaakt. In 2008 volgt een tweede. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat aanwezigen in discussie gaan met de vijf bestuurders.

De opzet lijkt op de aanpak die in Rotterdam als geschikt werd ervaren. De eerste helft van de avond bestaat namelijk uit workshops. De burgemeester en elke wethouder heeft zijn eigen workshop. Tijdens een workshop geven zij toelichting op een bepaald onderwerp (bijvoorbeeld veiligheid, armoedebeleid of volkshuisvesting) en gaan daarna in discussie met de aanwezigen.

De burgemeester en de wethouders houden ieder twee workshops. Bezoekers van de Verantwoordingsdag kunnen dus twee thema's bijwonen. De workshops vinden plaats in kleinere, afzonderlijke ruimtes. Het tweede gedeelte van de avond speelt zich af in de grote zaal. Daar vindt, onder leiding van een avondvoorzitter, een nabespreking plaats van hoogtepunten uit de workshops. Ook kunnen de aanwezigen aan de hand van stellingen in discussie gaan met het college van Burgemeester en Wethouders.

Succes- en faalfactor dag van de verantwoording

Succesfactor is de kans die mensen krijgen om echt in gesprek te gaan met de verantwoordelijke bestuurder. Bezoekers brengen ook onderwerpen naar voren die niets met de verantwoording te maken hebben. Om aan te sluiten bij de interesses van de bezoekers moet dit in zekere mate geaccepteerd worden. Dit is tegelijk een faalfactor: als de resultaten in het geheel niet aan de orde komen. Dan is er geen sprake van accountability en interactie over de prestaties, maar wordt het meer een spreekuur.

Faalfactor voor de dag van de verantwoording is dat de aandacht moeilijk te beperken is tot resultaten. Verder moet de groep niet te groot zijn. Anders is er geen sprake van interactie.

4. Testament

Gemeente **De Ronde Venen** bracht aan het eind van de periode 2002 – 2006 een politiek Testament uit. Het was de tweede keer. Ook van 1998- 2002 werd de balans opgemaakt.



Politiek testament

De Kern van 2002 - 2006

gemeente De Ronde Venen

Het testament staat tegenover het beleidsplan dat aan het begin van de collegeperiode opgesteld werd. Burgemeester en Wethouders maken in het testament de balans op. Wat is bereikt en wat is niet gehaald? Met het politiek testament legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad, de bewoners, maatschappelijke instellingen en bedrijven. "Wij willen immers transparant besturen". Het testament laat zien wat er is gebeurd, maar is tevens behulpzaam bij de lessen voor de toekomst. Het heeft dan ook invloed op de politieke programma's voor de volgende raadsperiode. De gemeente De Ronde Venen behoort overigens niet tot de 100 grootste gemeenten die aangeschreven werden voor dit onderzoek.

Afbeelding 3: Politiek testament

Interactie over het testament is de werkelijke opgave. De gemeente organiseerde in 2006 ook een forumdiscussie over het testament. Daar kwamen 1600 unieke bezoekers. Het instrument bevalt goed, maar men wil meer interactie met de burgers over de bereikte resultaten. Hier wil het bestuur meer mee experimenteren. In 2009 wordt daartoe opnieuw een Politiek Testament uitgebracht. Dit keer heeft het een bijzonder karakter. De gemeente De Ronde Venen zal de komende periode samen gaan met Abcoude, Loenen en Breukelen een gemeente vormen.

Succes- en faalfactoren

Over succes- en faalfactoren valt nog weinig te zeggen. Het experiment moet nog aangegaan worden. Meer algemeen is de ervaring van een combinatie van debat op internet en op een fysieke plaats beter scoort dan alleen via internet. De ervaring van internetfora is bovendien dat de discussie goed gemodereerd moet worden. Het gericht uitnodigen van bekende burgers uit de gemeenschap om een bijdrage te leveren helpt om de discussie op een goed niveau te brengen.

5. Visitatie als verantwoordingsinstrument

Gemeente **Leeuwarden** heeft visitatie door burgers gekozen als instrument voor verantwoording over het werk van de gemeenteraad. In deze gemeente heeft de gemeenteraad zich laten visiteren door de burgervisitatiecommissie. De visitatiecommissie bestond uit burgers van de gemeente Leeuwarden die een doorsnede van de Leeuwarder bevolking vertegenwoordigen. De werving van de leden van de visitatiecommissie was open. Elke inwoner kon zich aanmelden om zitting te nemen in de commissie. De inwoners werden benaderd door middel van een interview met toenmalig burgemeester Dales in het blad 'Huis-aan-Huis'.

Om de vraag te beantwoorden hoe de politiek begrijpelijker en aantrekkelijker kan functioneren, heeft de commissie het functioneren van de gemeenteraad en de raadsleden gevolgd en gekeken hoe dat alles op gewone burgers overkomt. In een lijvig rapport presenteerde de commissie haar bevindingen. De burgervisitatiecommissie heeft in 2007 vele raads-, commissie-, fractievergaderingen en een collegevergadering bijgewoond. Enkelen hebben buiten de stad hun licht opgestoken. Raadsleden waren zich ervan bewust risico te nemen. Ze voelden zich echt door buitenstaanders beoordeeld, "maar het houdt je scherp, dat is goed". De bevindingen en aanbevelingen van de commissie zijn neergelegd in een rapport, 'Uit het hoofd en uit het hart'.

De bevindingen en aanbevelingen worden een jaar na de presentatie van het rapport opnieuw aan de orde gesteld met de commissie om te kijken of de visitatie effect heeft gesorteerd.

De gemeenteraad heeft daarnaast een aantal besluiten genomen met als doel nieuwe werkvormen toe te passen en de transparantie van het besluitvormingsproces te bevorderen waardoor het draagvlak van de genomen besluiten vergroot zal worden. Het digitale burgerpanel wordt door de raadsgriffie betrokken bij zowel de nulmeting als straks de effectmeting van deze nieuwe werkvormen.

Overigens meldt Leeuwarden dat het in de interactie met publiek vaak gaat om beleidsvoorbereiding, en over



Uit het hoofd en het hart

Eindverslag Burgervisitatiecommissie gemeenteraad Leeuwarden

Afbeelding 4: Eindverslag burgervisitatie

uitvoeringszaken: beheer, veiligheid, uitvoering van beleid, enz.

De burgemeester brengt een burgerjaarverslag uit waarin hij rapporteert over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de kwaliteit van procedures op het vlak van burgerparticipatie,

zo stelt de Gemeentewet. Kan de publieke rekenschap niet beter tot zijn recht kan komen als de burgemeester zich zou laten visiteren over deze in de gemeentewet genoemde gebieden?

Succes- en faalfactoren

Belangrijke succesfactor is, dat een raad kritisch naar zich wil laten kijken, wil leren van de opmerkingen van buitenstaanders.

Een risicofactor kan zijn de samenstelling van burgervisitatiecommissie. Deze moet niet te groot zijn, moet representatief zijn, moet met gezag kunnen spreken. Tegelijk moet de commissie niet zo samengesteld zijn, dat burgers het niet ervaren als een commissie uit 'eigen' gelederen. Kiest het *establishment* de commissie, dan is de vraag of burgers zich er in herkennen. De samenstelling van de burgervisitatiecommissie is in die zin nog een zwakke stee. De sollicitatiecommissie, in Leeuwarden onder voorzitterschap van de burgemeester kiest de commissie.

Daarnaast moet voorkomen worden dat een politieke kwestie een te groot stempel op het oordeel gaat drukken van een burgervisitatiecommissie.

Conclusies

Geen horizontale verantwoording, wel beter contact

Het is voor de gemeenten moeilijk om reactie te krijgen op de verantwoording uit het burgerjaarverslag of breder over het gevoerde beleid. Op verschillende manieren lukt het om te komen tot interactie. Bij burgers is weinig animo om via het reguliere burgerjaarverslag geïnformeerd te worden. Om reactie te krijgen wordt geëxperimenteerd met gesprekken, talkshows en toegankelijker materiaal.

De verantwoording beperken tot uitsluitend de terreinen van het burgerjaarverslag doet afbreuk aan de kansen voor interactie. Het is belangrijk het te combineren met onderwerpen die burgers van groter belang vinden dan de dienstverlening aan het loket en de kwaliteit van de procedures voor participatie.

Daarbij gaat het vooral over professionelere wijzen van communicatie. Mensen worden gericht uitgenodigd, de mensen krijgen de kans een bestuurder echt te spreken, het taalgebruik wordt meer aangepast aan de ontvanger of er worden kleinigheidjes gebruikt om reactie te belonen. De meer succesvolle wijzen van communicatie benadrukken niet de harde kant van de cijfers, maar de zachte kant.

Deze wijzen leveren het bestuur een gevoel voor wat er leeft onder burgers. Dat is niet anders dan winst

Van echte horizontale verantwoording is nog nauwelijks sprake, er is veel sprake van informeren, slechts beperkt is er sprake van debatteren en sanctioneren. Dat is zeker niet alleen het bestuur aan te rekenen, ook burgers zelf zijn hier verantwoordelijk voor.

Zeker bij de Dag van de Verantwoording was de inzet van het bestuur echte publieke horizontale verantwoording te krijgen met informatie, debat en sancties. Misschien is het gesproken en geschreven burgerjaarverslag van Nieuwerkerk aan den IJssel nog wel het meest geslaagd. Het betrof hier immers radiogesprekken met voorzitters en bestuursleden van maatschappelijke organisaties die op de radio geen blad voor de mond hoefden te nemen. Er is sprake van een combinatie van informeren en debatteren. Wel is de burgemeester de persoon die de geïnterviewden uitzoekt en behoudt hij zelf de regie in de gesprekken.

Het burgerjaarverslag wordt er beter door. Vraaggericht communiceren, het gesprek niet beperken tot de eigen onderwerpen, maar aansluiten bij 'wat leeft'. Kleinere groepen die kunnen debatteren leveren een betere bijdrage dan grotere groepen die vooral uitleg krijgen.

Kracht van kwetsbaarheid

Echte countervailing power leveren deze methoden niet op. Het is meer een vorm van temperatuur opnemen, dan het organiseren van reflectie waardoor goede resultaten worden gesanctioneerd of, indien noodzakelijk, de bevolking het bestuur eerder dwingt tot bijstelling van beleid als de gemeente niet de goede dingen doet of de dingen niet goed doet. Dat neemt niet weg dat de gemeenten het zinvol vinden. Een verstandig bestuurder doet er zijn voordeel mee.

Blijkbaar lukt het ook bij een Dag van de Verantwoording nog niet om de gezamenlijke reflectie te organiseren en zo te werken aan instituties die weer van de burgers zijn. De potentie is er wel, maar burgers beschouwen het politiek bestuur te weinig als iets van henzelf om hun eigen rol vanzelfsprekend op zich te nemen.

De visitatie van de gemeenteraad is een methode die confronterender is. Dit was de enige methode waarbij de betrokkenen aangeven dat ze zich beoordeeld voelen en merken dat ze risico nemen.

De visitatie is een instrument waarbij het bestuur kritiek op het eigen functioneren zelf organiseert. Het is de kracht van kwetsbaarheid: het zich kwetsbaar opstellen om zichzelf echt bij de les te houden. Het zou interessant zijn als een burgemeester het zou durven om net als de gemeenteraad van Leeuwarden dit experiment eens aan te gaan.

Natuurlijk zijn verkiezingen de belangrijkste graadmeter voor het oordeel van de burgers. Daar wordt gestemd over de belangrijkste beleidsrichtingen en resultaten. Maar gezien de toenemende beweeglijkheid van de zwevende kiezers zou een bestuur er voordeel van hebben om eerder te worden gewaarschuwd.

Uitleiding: helpt dit?

Gemeenten experimenteren met manieren om de verantwoording zoals bedoeld met het burgerjaarverslag meer te maken tot een horizontale verantwoording met informatie, debat en sancties. Een van de overwegingen daarbij is dat er een vertrouwensbreuk is tussen burgers en bestuur. Of het zal lukken is niet duidelijk: vertrouwen gaat te paard en komt te voet.

We hebben gekeken naar interactie. Leidt interactie wel tot vertrouwen?

Leidt meer interactie wel tot meer vertrouwen?

Misschien is het aardig wat lessen van deskundigen hier even weer te geven en te houden naast de vindingen van de burgemeesters. Dan blijkt dat een aantal vondsten passen in de eigenschappen van instituties die vertrouwen behouden. Ik heb ze vooral gehaald uit de publicatie van Henriëtte Prast¹⁷, die op dit punt gespecialiseerd is. “Wat geeft vertrouwen?” Is haar vraag. Ze komt tot een aantal elementen die vertrouwen bevorderen. Let wel dat ik haar vrij interpreteer.

- **Voorspelbaarheid.**
Prast geeft niet alleen aan dat de regels moeten deugen, maar ook dat ze niet te vaak moeten veranderen. **Een vast moment van verantwoording**, met het nodige ritueel zoals dat bij Prinsjesdag gebeurt zou kunnen helpen. De burgerjaarverslagen verschijnen in elke gemeente op een ander moment en per gemeente ook al niet op hetzelfde moment in het jaar. Een vast moment, bijvoorbeeld rond de derde woensdag van mei of de derde dinsdag van maart kan bijdragen aan de voorspelbaarheid.
- **Nabijheid.**
Dit is misschien een verrassende. De overheid is immers meegegaan in de trend van schaalvergroting om efficiënter te werken en krachtiger te besturen. Maar de overheid is steeds anoniemer. Het horen van een echte stem in plaats van een computer, mensen die vervolgens ook daadwerkelijk iets kunnen doen, kan bijdragen aan vertrouwen. En verantwoording als de straat gerepareerd is even een briefje in de bus van de melder. Dat draagt bij aan de tevredenheid en het vertrouwen. Dat is een veel gerichtere vorm van rekenschap. Het gesprek van de burgemeester met bewoners en deze **gericht en op naam uitnodigen** past hier goed bij.
- **Participatie.**
Participatie in de zin van werk hebben, meedoen in de samenleving, **merken dat je mening ertoe doet, helpt**. Vertrouwen wordt niet alleen gewonnen door te zenden, maar door interactie. Wellicht dat er meer vertrouwen is als mensen het gevoel hebben dat zij meegeholpen hebben de beloften vast te stellen. Prast meent dat het zou goed zijn **als instituties weer van de burgers worden**.
- **Duidelijkheid over de bewakers.**
De visitatie van de gemeenteraad, zoals Leeuwarden dit organiseerde past hier. **Een controle door 'gewone' burgers kan helpen**. Zij kunnen gezien worden als onbesmet door het politieke reilen en zeilen met de nodige compromissen. Ook controle door programma's als Radar en Kassa! past hierbij. Maar het gewone bezoek aan de gemeenteraad is zeker ook een methode die bijdraagt.

17 Prast, Mosch, Van Raaij “Vertrouwen, cement van de samenleving en aanjager van de economie” DNB 2005

Resultaten en instituties van de burgers zelf

Wat voor Prast vanzelf spreekt is het behalen van resultaten. Belangrijk is dat het bestuur tijdig de koers verandert als er onvoldoende draagvlak is, mensen niet serieus genomen worden en onvoldoende resultaat zichtbaar is op gebieden die voor burgers belangrijk zijn. Dat komt impliciet aan de orde op het onderdeel **participatie: zorgen dat de instituties weer van de burgers worden**. Dat gaat veel verder dan mensen *het gevoel geven* dat hun mening er toe doet. Daarbij wordt de regie meer losgelaten door het bestuur.

De enige methode die naar voren kwam uit mijn onderzoek die echt dergelijke verrassing kan opleveren is de methode die ook het meeste risico met zich meebrengt: de visitatie.

Dat is overigens niet erg, de belangrijkste interactie is nog altijd die via de verkiezingen. Dan zijn de bestuurders echt kwetsbaar. En zo hoort het ook. De opkomst van lokale partijen en grote verschuivingen in kiezersvoorkeuren hebben in elk geval de behoefte bij bestuurders versterkt om meer te doen dan eens in de vier jaar de burgers kansen te geven om hun stem te laten horen.

Zo komen we terug op de aanbeveling uit het rapport van de Staatscommissie voor Dualisme en lokale democratie: nieuwe vormen van participatie en beïnvloeding moeten worden geïntegreerd in het representatieve stelsel. Naar mijn idee levert dat de grootste winst op.

Hein Albeda is zelfstandig adviseur. Daarvoor was hij directeur van Rekenschap (6 jaar) en verbonden aan adviesbureau Andersson Elffers Felix (2 jaar) en de Consumentenbond (7 jaar). De website van Hein Albeda is te vinden op www.heinalbeda.nl