

# **DILEMMA'S VAN DE LOKALE DEMOCRATIE**

Een onderzoek naar de dualisering van gemeenten  
en de inzet van ICT

Jeroen van der Zweth

ID-nr. 970571

Scriptie

17 december 2001

Begeleider: dr. R. Gabriëls

Tweede beoordelaar: prof. dr. G. Verstraete

## VOORWOORD

Het functioneren van de lokale democratie staat meer dan ooit in het centrum van de belangstelling. De reden hiervoor is dat het politieke stelsel in Nederland gewijzigd is en in de toekomst nog verder veranderd zal worden om enkele democratische tekorten op lokaal niveau op te heffen. Zo is het referendum geïntroduceerd om de vermeende ‘kloof’ tussen burger en politiek deels te overbruggen. Daarnaast hebben burgers de mogelijkheid gekregen om zich, zij het indirect, met de benoeming van een burgemeester te bemoeien. Nu burgers gebruik maken van de nieuwe mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de politiek, is het de vraag of ze daadwerkelijk tot een verbetering van het functioneren van de lokale democratie hebben geleid. Het raadgevend referendum over de vestiging van een nieuw gevangeniscomplex in Zaanstad is onlangs bijvoorbeeld volop in het nieuws geweest. Via het journaal en krantenartikelen is iedereen op de hoogte gebracht van de wijze waarop deze burgerraadpleging heeft plaatsgevonden. Het referendum in Zaanstad vormt in de media de aanleiding om de vraag te stellen of de burgerraadpleging daadwerkelijk een verrijking van de lokale democratie is. Verder leidde de burgemeestersvoordracht te Maastricht tot een publieke discussie over de vraag of de nieuwe procedure voor de benoeming van een burgemeester wel een verbetering van de lokale democratie is.

De lokale democratie verkeert momenteel in een vernieuwingsproces. Door de Rijksoverheid zijn allerlei voorstellen gedaan om de democratie op gemeentelijk niveau te verbeteren. Deze voorstellen zijn zowel bestuurlijk-organisatorisch als technologisch van aard. De voorstellen ter verbetering van de lokale democratie komen niet uit de lucht vallen. Diverse middelen moeten een antwoord vormen op een aantal dilemma’s die het optimale functioneren van de lokale democratie belemmert. In deze doctoraalscriptie van mijn studie Cultuur- en Wetenschapsstudies zal worden ingegaan op enkele van deze dilemma’s en zullen twee beoogde oplossingen kritisch onder de loep worden genomen. De vraag is in hoeverre de gebruikte middelen kunnen bijdragen aan een beter functioneren van de lokale democratie.

Bij het schrijven van deze scriptie heb ik veel gehad aan het commentaar van mijn begeleider René Gabriëls. Onze samenwerking heb ik, niet alleen bij deze scriptie, maar ook in het kader van mijn stage en préscriptie, als bijzonder vruchtbaar ervaren. Ik wil hem bij deze hartelijk bedanken. Tevens gaat mijn dank uit naar Ginette Verstraete voor de tijd en moeite die zij heeft genomen voor de beoordeling van deze scriptie.

Jeroen van der Zweth

Maastricht, december 2001.

# **INHOUD**

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| <b>VOORWOORD</b>                                        | i  |
| <b>1. INLEIDING</b>                                     | 2  |
| <b>2. LOKALE DEMOCRATIE</b>                             | 7  |
| 2.1 Een ideaaltypisch model                             | 7  |
| 2.2 Dilemma's                                           | 13 |
| <b>3. VAN MONISME NAAR DUALISME</b>                     | 17 |
| 3.1 Dualisme en lokale democratie                       | 17 |
| 3.2 De visie van de Rijksoverheid op dualisering        | 23 |
| 3.3 Dualisering als middel?                             | 31 |
| 3.4 Herinrichting van het Maastrichtse kernwinkelgebied | 34 |
| <b>4. DE DIGITALE OVERHEID</b>                          | 46 |
| 4.1 De Rijksoverheid en de digitale wereld              | 46 |
| 4.2 De moderne technologie en haar critici              | 60 |
| 4.3 ICT in de praktijk                                  | 67 |
| 4.4 Beperkingen en problemen rondom de inzet van ICT    | 76 |
| <b>5. CONCLUSIES</b>                                    | 86 |
| <b>BIBLIOGRAFIE</b>                                     | 94 |
| <b>BIJLAGE</b>                                          | 98 |

## 1. INLEIDING

Op 10 juli 2001 nam de Eerste Kamer een wetsvoorstel van minister De Vries aan dat tekenend is voor de stormachtige ontwikkeling die de lokale democratie de laatste jaren doormaakt. De nieuwe wet handelt over de aanstellingswijze van burgemeesters<sup>1</sup>. Tot voor kort werd een burgemeester altijd benoemd door de Kroon. Lokale overheden konden niet of nauwelijks invloed uitoefenen op de benoeming. Met het aangenomen wetsvoorstel wordt er bij de aanstelling een grotere rol aan raadsleden toegekend. De gemeenteraad zal voortaan twee burgemeesterskandidaten moeten voordragen aan de Kroon. Bij uitzondering mag dit één kandidaat zijn. Indirect kunnen ook burgers invloed krijgen op de aanstelling van hun ‘burgervader’. De mogelijkheid bestaat om voorafgaand aan de uiteindelijke voordracht van de twee kandidaten een zogenaamd ‘burgemeestersreferendum’ te houden. Hiermee kunnen burgers hun voorkeur voor één van de kandidaten uitspreken. Het is echter aan de gemeenteraad om te bepalen wat er met de uitkomst zal worden gedaan. Partijleider Thom de Graaf van D’66 verwacht dat gemeenteraden dikwijls gebruik zullen maken van het burgemeestersreferendum<sup>2</sup>. De uitslag hiervan zal niet genegeerd kunnen worden, aangezien dit volgens hem zal leiden tot een crisis in de lokale democratie. Niet iedereen is overtuigd van de inzet van een dergelijk referendum. Zo voorziet Peter Vermaas dat de meest populistische kandidaat verkozen zal worden boven wellicht een meer competente kandidaat<sup>3</sup>.

Het wetsvoorstel van minister De Vries laat duidelijk zien dat de lokale democratie voor de overheid een punt van aandacht is. Deze aandacht wordt ingegeven door een aantal dilemma’s dat een optimale werking van de lokale democratie belemmert. In dit kader kan onder andere worden gesproken over de behoefte van burgers aan meer directe vormen van inspraak en de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen<sup>4</sup>. Burgers stellen nieuwe eisen aan de contacten die zij hebben met de lokale overheid. Zij nemen niet langer genoegen met de bestaande vormen

---

<sup>1</sup> De Volkskrant 3 juli 2001

<sup>2</sup> Nicolassen & Poorthuis 12 juli 2001

<sup>3</sup> Vermaas 12 januari 2000

<sup>4</sup> Zie o.a. Stroosnijder 2000 en Veldboer 1995

van inspraak die grotendeels in de jaren zeventig zijn ingevoerd. Veel burgers wensen nadrukkelijk mee te denken en te beslissen over beleid dat hen aangaat. Ook de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen vormt een dilemma van de lokale democratie. Binnen een representatieve democratie bieden gemeenteraadsverkiezingen immers bij uitstek de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de samenstelling en het beleid van de raad. Diverse inspraakmogelijkheden vormen hierop een aanvulling. De praktijk leert echter dat burgers steeds minder gebruik maken van de ‘klassieke’ vormen van inspraak, maar wel steeds meer invloed wensen op beleid dat direct betrekking op hen heeft.

Een ander dilemma van de lokale democratie wordt gevormd door de posities van de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. Alhoewel het momenteel in de Gemeentewet nog zo is geregeld dat de gemeenteraad het hoogste lokale orgaan vormt en de belangrijkste bevoegdheden heeft in regelgeving en bestuur, blijkt dit in de praktijk niet meer zo te zijn. Niet de gemeenteraad, maar het College vormt het dagelijkse bestuur van een gemeente. Door de tegenstrijdigheid tussen wet en praktijk bestaat er bij zowel burgers als lokale politici onduidelijkheid over de taken van beide overheidsorganen. Daarmee wordt de lokale overheid voor burgers een ondoorzichtig geheel. Dit schaadt het vertrouwen in de politiek en daarmee de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen.

Om de lokale democratie op termijn weer naar behoren te laten functioneren, zijn er voor de genoemde dilemma's diverse oplossingen geopperd. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar twee typen oplossingen: bestuurlijk-organisatorische oplossingen en technologische oplossingen. Beide typen oplossingen worden nu in het kort toegelicht. Bestuurlijk-organisatorische oplossingen, de naam zegt het al, hebben betrekking op de bestuursstijl en de organisatiestructuur van de gemeente. De *bestuursstijl* verwijst naar de manier waarop actoren met elkaar omgaan. Op welke wijze communiceren zij met elkaar? Gebeurt dat ‘top-down’ of ‘bottom-up’? De *organisatiestructuur* verwijst naar de besluitvorming, de arbeidsverdeling en de handelingscoördinatie. Wie neemt de belangrijke besluiten? Wie verricht welke handelingen? En hoe worden de handelingen door diverse actoren gecoördineerd? Eén van de meest genoemde bestuurlijk-organisatorische oplossingen is *interactieve beleidsvorming*. Hierbij worden burgers niet alleen gevraagd naar hun mening over het beleid, maar worden zij ook betrokken bij het

maken van beleidsplannen. Een andere bestuurlijk-organisatorische oplossing is de invoering van een meer *dualistisch bestuursmodel*. Dit houdt in dat er een duidelijkere scheiding wordt gecreëerd tussen de bestuursorganen binnen de lokale overheid. De Staatscommissie ‘Dualisme en lokale democratie’, ook wel de commissie Elzinga genoemd, heeft zich hiervoor sterk gemaakt<sup>5</sup>. Binnen een dualistisch bestuursmodel krijgt het College van B&W de wettelijke bestuurlijke macht toebedeeld, terwijl de gemeenteraad een volksvertegenwoordigende en controlerende functie krijgt. De invoering van een dualistisch bestuursmodel zal volgens de commissie leiden tot een beter functioneren van de bestuursorganen, en wordt tevens gezien als een noodzakelijke voorwaarde om de lokale democratie toegankelijker te maken voor nieuwe vormen van participatie.

Naast de bestuurlijk-organisatorische oplossingen voor de dilemma’s van de lokale democratie wordt ook voor technologische oplossingen gepleit. Zo wordt door de Rijksoverheid aan *lokale televisie* een belangrijke waarde gehecht om de democratie op gemeentelijk niveau te versterken<sup>6</sup>. Via de lokale televisie kunnen bijvoorbeeld debatten worden uitgezonden. De overtuiging bestaat dat burgers op deze manier meer betrokken worden bij de lokale politiek. Ook stimuleert de Rijksoverheid de inzet van de nieuwe *informatie- en communicatietechnologie* (ICT) door lokale overheden. Hierbij kan worden gewezen op de nota *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger* (2000) van minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid. In deze nota wordt ICT aangeduid als middel om burgers beter te informeren over publieke dienstverlening, beleidsvoornemens en hun rechten en plichten. Zo kan de besluitvorming via ICT voor burgers meer inzichtelijk worden gemaakt. De inzet van ICT zorgt er volgens Van Boxtel echter wel voor dat de lokale overheid een andere houding zal moeten aannemen. Wanneer burgers over meer informatie beschikken, kunnen zij mondiger worden. Een gemeente zal dan meer dan voorheen worden aangesproken op haar functioneren. Wanneer ICT interactief wordt gebruikt, dan kan de lokale overheid zich volgens Van Boxtel responsiever kan opstellen. Dit houdt in dat de overheidsorganisatie communiceert met de burger en actief meedenkt over zijn of

---

<sup>5</sup> Stroosnijder 2000

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Bellissima februari 1998

haar behoeften. Zo bestaat de overtuiging dat door middel van elektronische discussies meer tegemoet kan worden gekomen aan de wens van veel burgers om op een interactieve wijze tot besluitvorming te komen.

In deze scriptie zal nader worden ingegaan op zowel de bestuurlijk-organisatorische als de technologische oplossingen voor de dilemma's van de lokale democratie. De aandacht zal hierbij echter niet uitgaan naar alle gebruikte middelen. Deze scriptie zal zich beperken tot de invoering van een meer dualistisch bestuursmodel en de inzet van ICT. Het doel is om deze oplossingen kritisch te onderzoeken. De volgende vraag staat hierbij centraal:

*In hoeverre kunnen bestuurlijk-organisatorische en technologische oplossingen bijdragen aan het beter functioneren van de lokale democratie?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze vraag, zullen de oplossingsstrategieën nader onderzocht worden. Daarvoor zal niet alleen de literatuur over de bestuurlijk-organisatorische en technologische oplossingen worden onderzocht, maar zullen ook een aantal casestudies onder de loep worden genomen. Door aandacht te besteden aan casestudies kan hopelijk meer worden gezegd over de vraag hoe diverse oplossingen in de praktijk uitwerken.

#### *Opbouw van de scriptie*

Naast deze inleiding bestaat deze scriptie nog uit vier andere hoofdstukken. In hoofdstuk 2 zal allereerst aan de hand van diverse opvattingen over democratie een ideaaltypisch model van lokale democratie uiteen worden gezet. Met behulp van dit model kunnen de bestuurlijk-organisatorische en technologische middelen als oplossingen voor de dilemma's van de lokale democratie tegen het licht worden gehouden. Ook wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op de dilemma's zelf. In hoofdstuk 3 worden de bestuurlijk-organisatorische oplossingen aan de orde gesteld. Hierbij wordt met name uitvoerig aandacht besteed aan de door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie beoogde dualisering van de organisatiestructuur van de lokale overheid. Dit hoofdstuk behandelt eveneens een casestudy naar de besluitvorming rond de herinrichting van het

kernwinkelgebied in Maastricht. Hiermee wordt getracht een antwoord te geven op de vraag hoe een meer dualistisch bestuursstelsel in de praktijk zal functioneren. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de technologische oplossingen voor de dilemma's van de lokale democratie, waarbij de inzet van ICT centraal staat. Diverse visies, waaronder die van de Rijksoverheid en een aantal wetenschappers ten aanzien van de inzet van de moderne technologie, zullen aan de orde komen. Tevens wordt op een tweetal casestudies, het participatieproject 'Geef mij de ruimte' en de digitale gemeenschap 'Kennisswijk' in Eindhoven, ingegaan. Hiermee wordt getracht een duidelijk beeld te scheppen over de manier waarop ICT momenteel door de overheid wordt ingezet. In hoofdstuk 5 zullen de bevindingen van de twee voorgaande hoofdstukken uiteen worden gezet, en zullen de belangrijkste conclusies worden opgesomd.

## 2. LOKALE DEMOCRATIE

De mogelijkheden en beperkingen om het functioneren van de lokale democratie te verbeteren vormen het thema van deze scriptie. Voordat op deze mogelijkheden en beperkingen kan worden ingegaan, moet echter eerst duidelijk zijn wat onder democratie wordt verstaan. Er bestaan zeer uiteenlopende opvattingen over democratie, die betrekking hebben op democratie op lokaal, nationaal en transnationaal niveau. Het zou te ver voeren wanneer al deze opvattingen nu op een rijtje zouden worden gezet. Daarom wordt in dit hoofdstuk uit pragmatische overwegingen een ideaaltypisch model van lokale democratie uit de diverse daarover bestaande theorieën gedestilleerd<sup>7</sup>. Dit ideaaltypische model biedt niet alleen de mogelijkheid om de dilemma's van de lokale democratie scherper in het vizier te krijgen, maar ook om de oplossingen ervoor kritisch tegen het licht te houden. In paragraaf 2.1 zal dit model worden gepresenteerd. Daarna zal in paragraaf 2.2 aandacht worden besteed aan de dilemma's die het optimaal functioneren van de lokale democratie belemmeren.

### 2.1 Een ideaaltypisch model

In een democratie regeren de burgers van een politieke gemeenschap zichzelf<sup>8</sup>. Zij kunnen dit zowel op een directe als indirecte manier doen. In de praktijk blijkt een *directe democratie* moeilijk te verwezenlijken. Alleen het aantal inwoners van een land maakt het al onmogelijk om iedereen zetel te laten nemen in het bestuur ervan. Het zelfbestuur komt er meestal op neer dat burgers zich laten vertegenwoordigen door derden. In die gevallen kan er gesproken worden van een *representatieve democratie*. Binnen deze vorm van democratie beschikken burgers over verschillende rechten die idealiter gelijk zouden moeten zijn voor iedereen<sup>9</sup>. Zo moeten civiele rechten de burgers beschermen tegen de tirannie van de meerderheid. Daarnaast zijn er politieke rechten, zoals het

---

<sup>7</sup> Hierbij wordt gebruik gemaakt van Dahl (1989), Held (1996), Gabriëls (2001) en Denters & Geurts (1998).

<sup>8</sup> Zie Gabriëls (2001, p.100)

<sup>9</sup> Zie o.a. Held (1996, p.324) en Dahl (1989, p. 164)

stemrecht en het recht om te demonstreren. Sociale rechten zorgen er tenslotte voor dat burgers voldoende hulpbronnen hebben om daadwerkelijk volwaardig te kunnen participeren in allerlei maatschappelijke sferen.

Zelfbestuur impliceert dat burgers niet alleen bepaalde rechten bezitten, maar ze zelf ook maken. Burgers creëren binnen een democratie dan ook de wetten waaraan zij zich onderwerpen. Daarbij wordt door burgers steeds weer de vraag gesteld aan welke wetten zij zich zouden willen onderwerpen. Om een antwoord te kunnen vinden op deze vraag is volgens René Gabriëls meningsvorming van groot belang. Meningsvorming, door Robert Dahl ook wel *civic dialogue* genoemd, komt volgens Gabriëls neer op het: “... openbaar *delibereren* over zaken die van algemeen belang zijn, althans zaken waarvan wordt beweerd dat ze alle burgers aangaan” (Gabriëls 2001, p.100/101). Hierbij is het van groot belang dat burgers over dezelfde middelen beschikken om aan deze meningsvorming deel te nemen<sup>10</sup>. Openbaarheid vormt dus een belangrijke democratische waarde. In een goed functionerende democratie gaat de meningsvorming vooraf aan de besluitvorming. Meningsvorming kan echter niet eindeloos voortduren: op een gegeven moment zullen er besluiten moeten worden genomen. Besluitvorming is het *aggregeren* van de wil van burgers. Naast het gemaakte onderscheid tussen menings- en besluitvorming kan er ook een onderscheid worden gemaakt tussen twee typen actoren binnen een democratie, namelijk individuen en organisaties. Tijdens verkiezingen worden door individuen andere individuen gekozen als vertegenwoordigers. Daarnaast komt het regelmatig voor dat organisaties de belangen van individuen vertegenwoordigen. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan politieke partijen en non-gouvernementele organisaties (NGO's), zoals Amnesty International en Greenpeace.

Op basis van het gemaakte onderscheid tussen *delibereren* en *aggregeren*, en tussen individuen en organisaties kunnen de vier belangrijkste componenten van een democratie worden onderscheiden. De eerste component wordt gevormd door individuen die in het openbaar hun mening kunnen geven en hun wensen kunnen uiten. In een goed functionerende democratie bestaat een publieke ruimte waar *ongebonden meningsvorming* kan plaatsvinden. Daar bestaat niet de dwang om een besluit te moeten nemen.

---

<sup>10</sup> Zie Dahl (1989, p.106-114) en Held (1996, p. 310/311)

De tweede component van de democratie wordt gevormd door individuen die namens een organisatie delibereren met andere partijen. Deze individuen zijn niet geheel vrij om te zeggen wat ze vinden en willen. Ze moeten zich tot op zekere hoogte houden aan de mening en de regels van de organisatie namens wie ze spreken. Bij deze component gaat het om het *uitwisselen van meningen* tussen organisaties.

De derde component wordt gevormd door het *meerderheidsbesluit*. In een democratie is het uiteindelijk de meerderheid die beslist. In een representatieve democratie kan het echter voorkomen dat de regering een besluit neemt, dat niet overeenkomt met de mening en de wil van de meerderheid. Volgens Gabriëls biedt de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) in principe de mogelijkheid om dit probleem te verhelpen<sup>11</sup>. Met deze middelen zouden burgers direct kunnen meebeslissen over punten waarover besluitvorming dient plaats te vinden. Bij een meer directe vorm van democratie bestaat echter het gevaar dat burgers zich laten leiden door de waan van de dag. Tevens wordt door Dahl aangegeven dat van burgers moeilijk goed onderbouwde morele vertogen kunnen worden verwacht<sup>12</sup>. Over het algemeen zouden deze vertogen zich beperken tot vrij vage en weinig gearticuleerde belangen.

De vierde component wordt gevormd door de pogingen die vertegenwoordigers van organisaties met tegengestelde belangen doen om tot overeenstemming te komen. Men zou vrijwel nooit tot een beslissing kunnen komen wanneer organisaties niet bereid zijn tot *onderhandelen en compromissen sluiten*. Dit vindt dikwijls plaats in achterkamertjes. De direct betrokkenen worden vaak niet op de hoogte gesteld van dergelijke onderhandelingen. Daarbij is het volgens Gabriëls: "... een slechte zaak wanneer degenen die onderhandelen het snel op een akkoordje gooien en systematisch voorbijgaan aan degenen die zij vertegenwoordigen" (Gabriëls 2001, p.102). Representativiteit en transparantie zijn daarom waarden die van groot belang zijn voor het functioneren van de democratie. In de praktijk blijkt dat aan organisaties die niet direct gerelateerd zijn aan de (lokale) overheid steeds meer politieke macht wordt toegekend. Het 'bedrijven' van politiek vindt hierdoor niet meer uitsluitend plaats via het geijkte politieke systeem, maar verspreidt zich over meerdere gebieden van de

---

<sup>11</sup> Gabriëls (2001, p. 101)

<sup>12</sup> Dahl (1989, p. 306)

maatschappij. Zo zijn op lokaal niveau private partijen (o.a. winkeliers- en woningbouwverenigingen) belangrijke politieke actoren.

In het onderstaande schema worden de vier componenten van een democratie weergegeven. De veronderstelling is dat in een goed functionerende democratie geen enkele component de overhand heeft.

|             | <u>Individen</u>          | <u>Organisaties</u>                   |
|-------------|---------------------------|---------------------------------------|
| Delibereren | Ongebonden meningsvorming | Uitwisselen van meningen              |
| Aggregeren  | Meerderheidsbesluit       | Onderhandelen en compromissen sluiten |

Figuur 1: De vier componenten van een democratie (bron: Gabriëls 2001, p.102)

Alhoewel de beschreven componenten met name betrekking hebben op de democratie op nationaal niveau, zijn ze echter ook van toepassing op de democratie op lokaal niveau. Op lokaal niveau is immers ook sprake van meningsvorming onder burgers. In gemeenten delibereren burgers net als op nationaal niveau over zaken die van algemeen belang zijn. Hierbij kan het onder andere gaan over de herstructurering van een wijk of de aanleg van een nieuw verkeersplein. Bovendien worden op lokaal niveau heel wat besluiten genomen waarbij de belangen van burgers in het geding zijn. In het ideale geval wordt ook op lokaal niveau het aggregeren van de wil van burgers voorafgegaan door de meningsvorming.

Op gemeentelijk niveau kunnen ook de twee typen actoren worden onderscheiden. Zo kiezen individuen tijdens gemeenteraadsverkiezingen andere individuen tot hun vertegenwoordigers. Ook op lokaal niveau vertegenwoordigen organisaties de belangen van burgers. Hierbij kan gewezen worden op de lokale politieke partijen en organisaties die niet direct verbonden zijn met de lokale politiek, zoals wijkraden, winkeliersverenigingen en actiecomités.

De eerste component van de democratie, de ongebonden meningsvorming, is ook van belang op lokaal niveau. Burgers hebben binnen een democratie immers de mogelijkheid om niet alleen ten aanzien van de nationale overheid, maar ook ten aanzien van de lokale overheid kritiek te leveren en wensen te uiten. Omdat de afstand tussen burger en overheid op lokaal niveau het kleinst is, wordt dikwijls verondersteld dat

burgers op dit niveau eerder met elkaar delibereren over zaken van algemeen belang. In hoeverre dat daadwerkelijk het geval is, is nog maar de vraag.

Ook de tweede component van de democratie, het uitwisselen van meningen tussen organisaties, is op lokaal niveau van belang. Tijdens een debat in de gemeenteraad worden bijvoorbeeld de diverse standpunten van lokale partijen uiteengezet. Daarnaast vindt er ook een uitwisseling van meningen plaats tussen de lokale overheid en niet (direct) aan de overheid gerelateerde organisaties. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op het toenemende gebruik van publiek-private samenwerkingsvormen. Omdat gemeenten dikwijls weinig financiële armslag hebben, kiezen ze er dikwijls voor om voor de realisatie van een project samen te werken met private partijen. Tijdens overleggen worden de diverse standpunten van de betrokken partijen dan uiteengezet.

De derde component van de democratie, het meerderheidsbesluit, is eveneens van belang op lokaal niveau. In een gemeente is en blijft de getalsmatige meerderheid voor de besluitvorming van belang, maar daarnaast is er sinds enkele jaren een nieuwe mogelijkheid om op lokaal niveau tot een meerderheidsbesluit te komen: het referendum. Van dit instrument wordt steeds vaker gebruik gemaakt.

Tenslotte kan worden gesteld dat ook de vierde component van de democratie, het onderhandelen en compromissen sluiten, op gemeentelijk niveau belangrijk is. Hierbij vormt de toenemende samenwerking tussen publieke en private partijen bij grote projecten opnieuw een goed voorbeeld. Onder de noemer van publiek-private samenwerking (PPS) onderhandelen deze partijen over de invulling, uitvoering en financiering van projecten. Lokale overheden zien zich vanwege hun beperkte financiële middelen steeds vaker gedwongen om met private partijen in zee te gaan.

### *Aspecten van lokale democratie*

Gabriëls is van mening dat een democratie optimaal functioneert wanneer de door hem beschreven componenten met elkaar in evenwicht zijn. Aan de hand van deze componenten kan men de kwaliteit van de (lokale) democratie onderzoeken. Bas Denters en Peter Geurts (1998) vestigen de aandacht op aspecten die eveneens van belang zijn voor het functioneren van de lokale democratie. Zij maken een onderscheid tussen een vijftal aspecten die van invloed zijn op de relatie tussen burger en bestuur.

Een eerste aspect waarmee de kwaliteit van de lokale democratie bepaald kan worden, is volgens de auteurs het oordeel van de belanghebbende burgers over het functioneren van het lokale bestuur. Dit is een belangrijk aspect aangezien er in een politieke democratie een specifieke status wordt toegekend aan het oordeel van burgers. Daarbij wordt door Denters en Geurts gewezen op het beginsel 'everyone is the best and sole judge of his private interests' (Denters & Geurts 1998, p.14).

Een tweede aspect dat Denters en Geurts noemen, is de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op het lokaal beleid. Ze geven aan dat er voor burgers binnen een representatieve democratie mogelijkheden dienen te bestaan tot effectieve beïnvloeding van de politieke besluitvorming. Wanneer onder veel burgers de opvatting leeft dat deze mogelijkheden in onvoldoende mate aanwezig zijn en dat zij zich daardoor politiek machteloos voelen, dan staat daarmee volgens de auteur de kwaliteit van de lokale democratie ter discussie.

Voor de kwaliteit van een politiek systeem is het volgens Denters en Geurts echter niet alleen van belang dat er mogelijkheden bestaan tot effectieve beïnvloeding van de politieke besluitvorming, maar dat burgers daar ook gebruik van maken (Denters & Geurts 1998, p.15). Het gebruik van deze mogelijkheden vormt dan ook het derde aspect. De auteurs geven aan dat dat in eerste instantie geldt voor de mate waarin burgers gebruik maken van de mogelijkheden om door deelname aan gemeenteraadsverkiezingen direct invloed uit te oefenen op de samenstelling van de gemeenteraad. Daarmee kunnen burgers ook indirect invloed uitoefenen op het functioneren van de raad en andere lokale overheidsorganen. Hierbij hoeft echter niet alleen gedacht te worden aan de participatie van burgers aan gemeenteraadsverkiezingen. Er kan ook gekeken worden naar de deelname van burgers aan inspraakgelegenheden en referenda.

Een vierde aspect wordt volgens Denters en Geurts gevormd door de mate waarin bij verkiezingen sprake is van een daadwerkelijke electorale controle van de gekozenen. Onder electorale controle verstaan ze de mate waarin burgers hun lokale stemgedrag laten afhangen van het programma en de competentie van plaatselijke politieke partijen. Zonder electorale controle is een lokale representatieve democratie volgens hen ondenkbaar. Het is echter de vraag of in de lokale democratie sprake is van een hoge mate van electorale controle. In Nederland en in het buitenland kenmerken

gemeenteraadsverkiezingen zich meestal door een veelal hoge mate van nationalisering. Het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen blijkt sterk verband te houden met het stemgedrag bij de nationale verkiezingen. Dit kan een indicatie zijn voor een geringe mate van lokale electorale controle.

Voor een kwalitatief hoogwaardige democratie is volgens Denters en Geurts niet alleen een brede participatie aan gemeenteraadsverkiezingen en overige beïnvloedingsvormen van belang, maar tevens dat: "... alle burgers formeel en materieel beschikken over in beginsel gelijke mogelijkheden om het overheidsbeleid te beïnvloeden" (Denters & Geurts 1998, p.16). Gelijke beïnvloedingsmogelijkheden vormen het vijfde aspect dat van invloed is op de relatie tussen burgers en gemeentebestuur. Er is volgens Denters en Geurts sprake van een democratisch tekort wanneer een ongelijke verdeling van maatschappelijke bronnen leidt tot verschillen in de mogelijkheden van burgers om hun politieke voorkeuren kenbaar te maken.

## 2.2 Dilemma's

Zoals reeds is betoogd zorgen diverse dilemma's ervoor dat er vraagtekens worden geplaatst bij het functioneren van de lokale democratie. Het is onmogelijk om alle dilemma's aan de orde te stellen. Daarom wordt in deze scriptie op de drie belangrijkste ingegaan.

### *Behoefte aan directe inspraak en dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen*

In een lokale democratie vormen gemeenteraadsverkiezingen bij uitstek de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de gemeenteraad en het beleid dat hij vormt. Op grond van deze verkiezingen wordt immers het 'vertegenwoordigingsmandaat' aan die individuen verstrekt die de meeste stemmen hebben gekregen. In de jaren zeventig zijn nieuwe mogelijkheden geïntroduceerd om meer invloed uit te oefenen op het te vormen beleid. De alom bekende inspraakavonden zijn hier een voorbeeld van. De 'klassieke' inspraakgelegenheden blijken echter steeds minder bezocht te worden. Het vertrouwen van veel burgers in de politiek is in het gedrang. Daarnaast laten ook raadsverkiezingen sinds 1990 een dalend opkomstcijfer zien, waardoor de besluitvorming

onder druk komt te staan<sup>13</sup>. Deze twee dilemma's impliceren niet dat burgers niet politiek geïnteresseerd zijn<sup>14</sup>. Het tegendeel is waar: burgers willen juist op een meer directe manier invloed uitoefenen op het beleid dat hen aangaat.

De behoefte aan meer directe vormen van inspraak hangt onder andere samen met de beleving van de huidige 'klassieke' inspraakgelegenheden. Lex Veldboer (1996, p.6) wijst erop dat lokale bestuurders en politiek geïnteresseerde burgers nauwelijks meer warm lopen voor deze inspraakbijeenkomsten. De besluitvorming is bij het uitschrijven van een 'klassieke' inspraakgelegenheid vaak al in een dermate ver gevorderd stadium, dat bijstelling of verandering van plannen door burgers geen of slechts marginaal effect heeft. Het wordt steeds meer gezien als: "... een wettelijk verplicht nummer voor ambtenaren en een frustrerende ervaring voor insprekers" (Veldboer 1996, p.6). Burgers willen vanaf het begin serieus worden genomen over zaken die hen direct aangaan en niet op het einde van de rit een uitnodiging krijgen voor een inspraakbijeenkomst waar blijkt dat alle besluiten reeds genomen zijn (zie ook Hiemstra 1999, p.32).

Wanneer burgers het gevoel krijgen dat inspraakprocedures er uiteindelijk weinig toe doen, dan is volgens Anne-Marie Roobeek (1995, p.8) daarmee het functioneren van de democratische rechtsorde in het geding. De gevolgen hiervan kunnen volgens de auteur zeer verstrekkend zijn. Zo zouden politiek geëngageerde burgers een passieve houding aan kunnen nemen, omdat ze het gevoel hebben niet serieus te worden genomen. Veldboer is van mening dat deze ontwikkeling al aan de gang is. De lokale overheid is volgens hem teveel naar binnen toegekeerd, waardoor burgers het idee krijgen dat zij worden buitengesloten (Veldboer 1996, p.18). Wil men vasthouden aan een democratische besluitvorming, dan zal men volgens Roobeek moeten experimenteren met andere vormen van raadpleging, informatieoverdracht en besluitvorming.

Veldboer en Roobeek pleiten voor een actiever optreden van de lokale overheid naar de bevolking toe om de lokale democratie weer op gang te brengen. Het gebruik van interactieve besluitvorming wordt hierbij aangeraden. Hiermee komen lokale overheden echter voor een dilemma te staan. Binnen het huidige stelsel is er sprake van een representatieve democratie waarbij burgers, zoals betoogd, een mandaat aan de leden van

---

<sup>13</sup> Zie Depla (1995, p.3)

<sup>14</sup> Zie Stroosnijder (2000, p.13)

de gemeenteraad schenken om hun belangen te vertegenwoordigen. Met het gebruik van interactieve besluitvorming is echter sprake van een vorm van directe democratie. Hierin behartigen burgers in grote mate zelf hun belangen. De vraag die hierdoor opkomt voor de lokale overheid is op welke manier interactieve besluitvorming gebruikt kan worden, zonder dat het huidige representatieve stelsel in het gedrang komt.

### *De functie van de gemeenteraad en het College van B&W*

Wanneer wordt gekeken naar de bestuursorganen binnen de lokale overheid dan kan worden gesteld dat deze aan veranderingen onderhevig zijn. Dit is onder andere het gevolg van de decentralisatie van overheidstaken. Gemeenten krijgen steeds meer verantwoordelijkheid voor het vormen van beleid dat vroeger door de Rijksoverheid werd gemaakt. In de praktijk blijkt dat deze beleidsbepalende rol door de gemeenteraad vaak wordt overgelaten aan het College van B&W. Het College krijgt daartoe bepaalde bevoegdheden van de raad.

Volgens Jarich Hiemstra (1999, p.91/92) zijn er verschillende factoren aan te wijzen die het voor de gemeenteraad moeilijker maken om de wettelijke beleidsbepalende rol op zich te nemen, waardoor de raad deze vaak overlaat aan het College van B&W. Zo wijst hij op de informatieachterstand van de gemeenteraad. Ambtenaren en leden van het college beschikken over informatie waarop raadsleden geen beroep kunnen doen. Hierbij speelt tevens een rol dat raadsleden vaak een deeltijdfunctie hebben, dit in tegenstelling tot veel wethouders en ambtenaren. Ook worden de raad en de raadscommissies over het algemeen pas als laatste in het gemeentelijke besluitvormingsproces betrokken, waarbij ze dikwijls geen keuze meer hebben uit alternatieven. Raadsleden hebben daardoor volgens Eisse Kalk (2000, p.3) weinig tot geen directe invloed. De raad komt daarbij onder druk te staan, want als hij het voorstel niet goedkeurt, dan moet al het werk wat het ambtelijk apparaat heeft verzet opnieuw worden verricht. Een laatste factor die door Hiemstra wordt genoemd is het feit dat raadsvergaderingen steeds meer een welles-nietes spel lijken te worden tussen de coalitie- en oppositiepartijen, wat een beleidsbepalende rol van de raad bemoeilijkt.

In de praktijk wordt de beleidsbepalende rol voornamelijk overgelaten aan het dagelijks bestuur van de gemeente, het College van B&W. De gemeenteraad is hierbij

controleur geworden van het beleid dat door het College wordt gemaakt. Gesteld kan worden dat het College het feitelijke bestuur van de gemeente vormt. De wettelijke situatie is echter anders. In de Gemeentewet is vastgelegd dat de gemeenteraad het hoogste gemeentelijke orgaan is. Hij heeft de beleidsbepalende en controlerende rol. De Gemeentewet dicht het College de uitvoerende functie toe.

De manier waarop de gemeenteraad en het College in de praktijk functioneren komt dus niet overeen met de wettelijke rolverdeling. Dit leidt niet alleen tot onduidelijkheden voor lokale politici, maar ook voor burgers. Door de onduidelijke rolverdeling is het lokaal bestuur voor burgers niet of nauwelijks herkenbaar als het ‘forum van politieke besluitvorming’<sup>15</sup>. Deze besluitvorming wordt steeds meer ervaren als een naar binnen gekeerd proces tussen bestuursorganen met in elkaar overlopende verantwoordelijkheden. Met name de positie van wethouders zorgt ervoor dat er geen sprake is van een duidelijke rolverdeling: zij zijn zowel lid van het College als van de gemeenteraad. Bovendien zijn ze voorzitters van de diverse raadscommissies. De raad heeft daardoor naar buiten toe te weinig gewicht als lokale volksvertegenwoordiging en als tegenspeler van het College van B&W.

---

<sup>15</sup> Zie Stroosnijder (2000, p.14)

### 3. VAN MONISME NAAR DUALISME

Om een einde te maken aan de geschetste dilemma's worden onder andere bestuurlijk-organisatorische oplossingen geopperd. Een belangrijke oplossing wordt gezien in de invoering van een dualistisch bestuursmodel. Volgens de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie leidt dit onder andere tot meer duidelijkheid voor zowel bestuurders als burgers over de posities van de gemeenteraad en het College van B&W. Onduidelijk is echter nog welk gedachtegoed achter het standpunt van de commissie steekt. In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische oplossing die door de Staatscommissie wordt voorgesteld. Verder komt de visie die de Rijksoverheid zelf heeft over de dualisering van de lokale overheid aan de orde. Bovendien zal de kritiek op deze bestuurlijk-organisatorische oplossingen worden besproken. Aan de hand van een casestudy, de besluitvorming rond de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht, zal worden nagegaan in hoeverre de invoering van een dualistisch stelsel daadwerkelijk een oplossing vormt voor de genoemde dilemma's.

#### 3.1 Dualisme en lokale democratie

Volgens de Staatscommissie 'Dualisme en lokale democratie' opereert de gemeentelijke overheid in de eenentwintigste eeuw in drie verschillende gedaanten, die nauw samenhangen met de relatie die de gemeente onderhoudt met andere overheden en maatschappelijke partners (Stroosnijder 2000, p.60). De eerste gedaante van de lokale overheid wordt beschreven als die van het *bestuur* van de gemeenschap. De gemeente dient erop toe te zien dat het reilen en zeilen van een gemeenschap goed verloopt. Wanneer bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen het goede functioneren belemmeren, dan heeft de lokale overheid de verantwoordelijkheid om hierop te reageren.

Een tweede gedaante van de gemeente is volgens de Staatscommissie die van *democratische rechtstaat of gemeente*. Binnen deze gedaante spelen zich belangrijke ontwikkelingen af. Aangezien de lokale overheid het dichtst bij de burger staat, wordt

juist op dit niveau getracht om tegemoet te komen aan de wens van veel burgers om op interactieve wijze tot besluitvorming te komen. Zoals betoogd hangt deze wens samen met een ontwikkeling ten aanzien van de meer ‘klassieke’ vormen van inspraak. Steeds minder burgers ervaren deze inspraakgelegenheden als afdoende.

De derde gedaante van de lokale overheid wordt gevormd door die van *publieke onderneming of publieke dienstverlener*. Volgens de Staatscommissie laten gemeenten steeds meer taken over aan marktpartijen of andere bestuursorganen. Daarnaast wordt hun eigen bestuursstijl ook beïnvloed door de werkwijze van het bedrijfsleven. Zo gaat de lokale overheid steeds meer uit van de behoefte van haar ‘klanten’, de burgers. In dit verband kan tevens worden gewezen op de toenemende samenwerking van lokale overheden met private partijen. Aangezien de lokale overheid dikwijls weinig financiële armslag heeft, gaat ze steeds vaker een publiek-private samenwerking (PPS) aan. De markt en de overheid raken met elkaar verward, wat er volgens de commissie toe leidt dat andere eisen worden gesteld aan de inrichting van de overheid. De gemeente is een actor geworden binnen een netwerk van maatschappelijke organisaties en bedrijven.

De rol van de lokale overheid is aan veranderingen onderhevig. Dit geldt echter niet alleen voor de gemeente in haar geheel. Volgens de Staatscommissie zijn er ook grote veranderingen voor de afzonderlijke lokale bestuursorganen (Stroosnijder 2000, p.61). Zo wordt er bijvoorbeeld aangegeven dat de positie van het College van B&W steeds meer is gaan lijken op die van het kabinet. De oorzaak hiervan wordt onder andere toegeschreven aan de decentralisatie van overheidstaken. Daarnaast wijst ook de Staatscommissie gewezen op twee van de dilemma’s van de lokale democratie, namelijk de dilemma’s van de dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en de behoefte van burgers aan nieuwe, directe manieren om bij de gemeentelijke besluitvorming en de ontwikkeling van plannen te worden betrokken. Om aan deze wens tegemoet te komen, wordt door veel gemeenten al geëxperimenteerd met referenda, stadsgesprekken, spreekuren, opiniepeilingen en digitale platforms. Volgens de Staatscommissie zorgt dit ervoor dat gemeentebesturen slagvaardig moeten zijn en hun besluiten zorgvuldig, open en in goed overleg met belanghebbenden moeten nemen. De commissie meent dat de huidige organisatiestructuur van de lokale overheid hier nog onvoldoende op ingericht is.

Om de huidige situatie te veranderen, is het volgens de Staatscommissie noodzakelijk dat er een vernieuwing plaatsvindt in de organisatiestructuur van de lokale overheid. Daarbij wordt, zoals betoogd, gestreefd naar meer dualisme in het lokale bestuur. Dit houdt in dat ieders taken duidelijk worden gescheiden. Het dagelijkse bestuur, het College van B&W, maakt het beleid en neemt de besluiten, terwijl de volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad, het dagelijkse bestuur controleert. In een dergelijk dualistisch stelsel zijn de lokale overheidsorganen nevensgeschikt aan elkaar. Dualisering leidt volgens de commissie tot complementaire verhoudingen tussen beide overheidsorganen, waardoor de functies die zij vervullen zowel intern als extern beter naar voren komen. De transparantie zou hierdoor toenemen en het publiek debat worden bevorderd. Bovendien zou meer dan nu openbaar verantwoording worden afgelegd en een actieve controle plaatsvinden. De huidige wettelijke organisatiestructuur binnen lokale overheden is volgens de Staatscommissie echter monistisch. In een zuiver monistisch stelsel zijn de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan ondergeschikt aan die van het vertegenwoordigend orgaan. Monisme wordt daarom ook wel ‘onderschikking’ genoemd. In een monistisch stelsel blijven leden van het uitvoerend orgaan, de wethouders, tevens lid van het vertegenwoordigend orgaan. Alhoewel een stelsel nooit puur monistisch of dualistisch is, wordt door de Staatscommissie op vijf aspecten gewezen waaruit is af te leiden dat het huidige bestuursstelsel in formele zin voornamelijk monistische kenmerken heeft (Stroosnijder 2000, p.64 e.v.).

Ten eerste is wettelijk vastgesteld dat de gemeenteraad, de volksvertegenwoordiging, binnen de lokale overheid het hoogste orgaan is. De gemeenteraad staat formeel gezien boven het College van B&W, waardoor laatstgenoemd orgaan ondergeschikt is. De kern van de lokale democratie draait om de gemeenteraadsverkiezingen. Hiermee geeft de kiezer een mandaat aan de raadsleden, en daarmee min of meer ook aan de wethouders aangezien ook zij deel uit maken van de gemeenteraad.

Ten tweede heeft de raad de belangrijkste bevoegdheden in regelgeving en bestuur van de gemeente. In de Gemeentewet wordt aan de gemeenteraad zowel het regelgevend als het bestuurlijk primaat toegekend. Met betrekking tot het bestuurlijke primaat merkt de Staatscommissie op dat de gemeenteraad alle autonome bestuurlijke

bevoegdheden heeft. Het College van B&W moet deze toegewezen krijgen door de raad. De gekozen volksvertegenwoordiging bepaalt dus zelf welke bevoegdheden worden overgedragen aan het dagelijkse bestuur. Hieruit blijkt de ondergeschikte rol van het College van B&W.

Ten derde zijn de leden van het College van B&W, de wethouders, ook lid van de gemeenteraad. Zij hebben stemrecht in de raad en nemen deel aan fractievergaderingen. Wethouders kunnen op deze manier mee beslissen over de delegatie van bevoegdheden aan het College van B&W. Tevens kunnen zij als raadsleden hun eigen beslissingen goed- of afkeuren.

Ten vierde kan het College van B&W de gemeenteraad niet ontbinden. Op nationaal niveau kan de regering het parlement ontbinden, maar dit is niet mogelijk op lokaal niveau. Volgens de Staatscommissie is dit een duidelijk monistisch aspect van het gemeentelijk bestel. Wanneer politieke problemen zich voordoen door aftredende wethouders en/of burgemeester, dan kunnen die niet worden opgelost door het uitschrijven van nieuwe verkiezingen.

Ten vijfde controleert de gemeenteraad het College van B&W te weinig. Wanneer er volgens de Staatscommissie vanuit een monistisch perspectief wordt geredeneerd, dan is er weinig noodzaak voor een controle van het College van B&W door de gemeenteraad. De raad is immers het hoogste gezag. In de praktijk blijkt het echter niet zo te werken. Er is juist meer behoefte gekomen aan een controle door de raad. Door de Staatscommissie wordt echter aangegeven dat dit wettelijk nog niet op een juiste wijze is uitgewerkt.

Zoals gezegd zorgen verschillende factoren ervoor dat er in de praktijk al sprake is van een vorm van dualisme. In de huidige situatie heeft het College van B&W de beleidsbepalende functie, terwijl de gemeenteraad een controlerende rol ten aanzien van het College vervult. Dit levert problemen op, omdat de huidige wettelijke organisatiestructuur dit niet toestaat. Door het feitelijke dualisme en het wettelijke monisme is er veel onduidelijkheid over ieders taken. In de praktijk blijkt er maar weinig terecht te komen van de controlefunctie van de gemeenteraad. Volgens de Staatscommissie gebruiken raadsleden vooral controle-instrumenten waar weinig tijd en gespecialiseerde kennis voor nodig is (Stroosnijder 2000, p.73). Tevens wordt door de

commissie aangegeven dat het beeld dat veel raadsleden van zichzelf hebben, niet overeenkomstig is met de werkelijkheid. Leden van de gemeenteraad hechten waarde aan zowel de functie van volksvertegenwoordiger als aan de functie van bestuurder. In de praktijk blijken ze volgens de Staatscommissie echter maar relatief weinig tijd te besteden aan contacten met burgers. Met betrekking tot de rol als bestuurder zijn veel raadsleden van mening dat zij vaak het voortouw nemen in het nemen van besluiten, terwijl het initiatief hiervoor in de praktijk vaak bij het College ligt. Bovendien vinden raadsleden dat zij actief de verantwoordelijke wethouders ter verantwoording roepen, terwijl de dagelijkse bestuurders juist aangeven dat zij vinden dat zij altijd op eigen initiatief verantwoording afleggen aan de raad.

De Staatscommissie geeft aan dat veel burgers het lokale bestuur door de interne onduidelijkheid over de posities als een in zichzelf gekeerd geheel ervaren waar ze weinig of niets meer van begrijpen. Mede daarom nemen ze ook de moeite niet meer om naar de stembus te komen. Het lokaal bestuur is volgens de Staatscommissie in geringe mate herkenbaar. De oorzaak is dat er geen duidelijke scheiding bestaat tussen de bestuurlijke en controlerende macht. De positie van wethouders wordt hierbij geproblematiseerd. In de ogen van de Staatscommissie is het niet alleen kwalijk dat zij in beide bestuursorganen zitting nemen, maar wethouders profileren zich ook steeds meer als individueel opererende bestuurders of managers met eigen departementen, los van de rest van de leden van het College van B&W. Hiermee komt het collegialiteitsbeginsel in het geding. Dit houdt in dat het door een wethouder gemaakte beleid steeds meer als een individuele prestatie wordt gepresenteerd, in plaats van deel uitmakend van het algehele collegebeleid.

De spelregels van het gemeentelijk bestuur moeten volgens de Staatscommissie vanwege de beschreven ontwikkelingen en problemen: "... opnieuw worden geschreven en de bestuurlijke verhoudingen herijkt" (Stroosnijder 2000, p.107). De bestuurs- en controlefunctie dienen van elkaar gescheiden te worden, waarmee tevens de rollen van de gemeenteraad en het College van B&W duidelijker worden gedefinieerd. Dualisme wordt als dé sleutel gezien naar een beter functioneren van de lokale overheidsorganisatie. Daarbij wordt door de Staatscommissie echter aangegeven dat de gewenste veranderingen, zoals meer transparantie in het gemeentelijk bestuur, niet alleen kunnen

voortkomen door het bestel op een andere wijze in te richten. Een vernieuwing van de politieke cultuur en andere manieren van werken zijn daarbij net zo belangrijk. De invoering van een meer dualistisch stelsel kan volgens de commissie leiden tot een cultuuromslag. Daarbij worden met name raadsleden gewezen op hun verantwoordelijkheid om de rol te vervullen van volksvertegenwoordiger en controleur van het College.

Om te komen tot een dualistisch gemeentelijk bestel heeft de Staatscommissie drie uitgangspunten geformuleerd. Ten *eerste* moet er een aanzienlijke mate van gemeentelijke beleidsvrijheid zijn. De commissie vindt dat er voor lokale overheden ook daadwerkelijk iets te besturen moet zijn. Dat houdt in dat gemeenten over een groot takenpakket moeten kunnen beschikken. Tevens moet ervoor gewaakt worden dat de lokale overheid niet aan betekenis inboet ten opzichte van andere overheden, zoals het Rijk en de provincies. Het moet een politieke ontmoetingsplek blijven en dus niet verworden tot een bedrijf of corporatie. Ten *tweede* is de Staatscommissie van mening dat de gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid moet hebben voor het gemeentelijk bestuur. In een dualistisch bestel worden voor de gemeenteraad drie hoofdbevoegdheden onderscheiden: controle, regelgeving en budgetrecht. Alhoewel alle drie moeten worden versterkt en verduidelijkt, ligt de nadruk duidelijk op de versterking van de controlerende functie van de raad. Het vertegenwoordigen van belangen en opvattingen binnen de gemeente is volgens de commissie onlosmakelijk verbonden met het controleren van bestuurders. Het uitbreiden van de controle-instrumenten wordt dan ook aanbevolen. Ten *derde* dient er een: “collegiaal bestuur in combinatie met een eigenstandig burgemeestersambt” (Stroosnijder 2000, p.111) te zijn. Er wordt door de commissie vastgehouden aan het collegialiteitsbeginsel. Dit betekent dat het College in principe als één geheel opereert, ondanks dat in de praktijk de burgemeester en wethouders ook zelfstandige rollen vervullen. Het behoud van dit beginsel wordt van essentieel belang geacht om de eenheid van het collegebeleid te bewaren. Daarbij dient volgens de Staatscommissie de geheel eigen positie van de burgemeester te worden versterkt. Hij of zij dient coördinator te zijn van de besluitvorming en de bewaker van het collegialiteitsbeginsel. Tevens dient de ‘burgervader’ verkozen te worden via een verkiezing en niet meer aangewezen te worden door de kroon.

Met betrekking tot de positie van wethouders adviseert de Staatscommissie om ze geen deel meer uit te laten maken van de gemeenteraad. De wethouder in het huidige bestel heeft verschillende rollen die dwars door elkaar lopen, wat een belangrijke democratische waarde als transparantie niet ten goede komt. De wethouder is een bestuurder, maar door het raadslidmaatschap is hij of zij ook controleur van het beleid dat door hem of haar zelf gemaakt is. Door de wethouder geen deel meer uit te laten maken van de gemeenteraad, kan het College besturen en de raad controleren, wat ook precies de bedoeling is in een dualistisch stelsel. Hierdoor bestaat tevens de mogelijkheid om wethouders aan te trekken die niet noodzakelijk tot een politieke partij behoren.

De gemeenteraad blijft volgens de Staatscommissie in het vernieuwde bestel het hoofd van de lokale overheid. De eindverantwoordelijkheid wordt in het dualistisch stelsel echter op een andere wijze ingevuld. Vooralsnog blijven veel raadsleden zich opstellen als bestuurders, terwijl de politieke praktijk reeds is veranderd. Door de Staatscommissie wordt geadviseerd om deze praktijk wettelijk vast te leggen. Raadsleden dienen zich volgens de commissie meer te richten op de samenleving en zich minder ‘op te sluiten’ in het gemeentelijk bestuur. Het gebruik van ICT als middel om zich te informeren over ontwikkelingen in de samenleving wordt daarbij aangemoedigd.

### 3.2 De visie van de Rijksoverheid op dualisering

Behalve de Staatscommissie ‘Dualisme en lokale democratie’ is ook het kabinet van mening dat een goed functionerende democratie op lokaal niveau noodzakelijk is. “De kwaliteit van het bestuur en de democratie in de gemeente is van groot belang, omdat de gemeentelijke overheid zich dicht bij de burger bevindt”, aldus het kabinet in het *Kabinetsstandpunt Dualisme en lokale democratie* (2000)<sup>16</sup>. Hierbij wordt opgemerkt dat op gemeentelijk niveau niet alleen beleid van andere overheden verder wordt uitgewerkt, maar dat initiatieven worden genomen die vaak navolging vinden bij de provincie en het Rijk. De lokale democratie wordt dan ook beschreven als een belangrijke leerschool voor de landelijke democratie. De democratie op lokaal niveau is volgens het kabinet echter in de problemen geraakt: zij heeft te kampen met diverse knelpunten, die

---

<sup>16</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/kabinetstandpunt.doc>

een dermate structureel karakter hebben dat het goede functioneren ervan wordt bedreigd. Het kabinet heeft dan ook besloten om haast te maken met een samenhangende aanpak van deze problemen. Daarbij ziet het net als de Staatscommissie de noodzaak van een introductie van een dualistisch stelsel. De meeste aanbevelingen van de commissie worden, soms in een aangepaste vorm, door het kabinet overgenomen. Om de ‘metamorfose’ van de lokale overheid succesvol te laten zijn, is het volgens het kabinet noodzakelijk om de invoering van een dualistisch stelsel samen te laten gaan met een cultuurverandering.

Het spanningsveld tussen het feitelijke dualisme en het wettelijke monisme is volgens het kabinet een belangrijke oorzaak voor de ondoorzichtigheid van de lokale overheid. De huidige onduidelijke rolverdeling van de diverse lokale overheidsorganen met betrekking tot wet en praktijk doet volgens het kabinet afbreuk aan belangrijke democratische waarden als herkenbaarheid en toegankelijkheid van het bestuur voor de burger. Hierbij wordt aangegeven dat dit niet alleen leidt tot een ‘kloof’ tussen burger en bestuur, maar tevens leidt tot een niet optimaal functioneren van de gemeentelijke organen. “Verantwoordelijkheden kunnen op ondoorzichtige wijze worden af- of heen- en-weergeschoren, hetgeen ten koste gaat van de slagvaardigheid van het bestuur en de controle van de raad”, aldus het kabinet (2000, p.7). Met name de gemeenteraad lijkt daarbij het onderspit te delven. Door het kabinet wordt aangegeven dat het College de meeste besluiten voorbereidt, terwijl de raad feitelijk niet beschikt over de middelen om daarvoor kaders te stellen en controle op uit te oefenen. Wanneer er meer duidelijkheid gecreëerd wordt rond de rollen van de gemeentelijke organen, zal dit leiden tot een grotere herkenbaarheid van de lokale politiek voor de burger waardoor meningsvorming over bestuurders en vertegenwoordigers mogelijk zal worden. In het wetsvoorstel ‘Dualisering van het gemeentebestuur’ van minister De Vries, dat inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen, is daarom het advies van de Staatscommissie met betrekking tot de posities van gemeenteraad en College overgenomen.

Het kabinet kent aan de gemeenteraad dezelfde positie toe als de Staatscommissie, namelijk als het lokale overheidsorgaan dat de eindverantwoordelijkheid heeft voor het gemeentelijk bestuur. Door het College van B&W alle uitvoerende en bestuursbevoegdheden toe te kennen, kan de raad zich richten op de controlerende en

volksvertegenwoordigende taken. De controlerende functie kan volgens het kabinet enkel functioneren wanneer er een duidelijke scheiding bestaat in de posities van het College en de raad. In de huidige situatie komt de controlerende functie echter nog onvoldoende uit de verf. Dit komt omdat wethouders in het huidige bestel deel uitmaken van de gemeenteraad. Het is voor hen echter onmogelijk om zichzelf te controleren. Daarnaast legt het raadslidmaatschap van wethouders volgens het kabinet beperkingen op aan de uitoefening van de controletaak van andere raadsleden. Het kabinet is dan ook voorstander om wethouders geen deel meer te laten uitmaken van de gemeenteraad. Deze personele scheiding van verantwoordelijkheden zal de transparantie ten goede komen. Een direct gevolg van deze ‘ontvlechting’ van de functies van de gemeenteraad en het College is dat wethouders ook geen voorzitter meer kunnen zijn van raadscommissies. De voorzitter van een raadscommissie heeft grote invloed op de politieke agenda en uiteindelijk ook op de taken die aan het College worden opgedragen. Wanneer wethouders de voorzitters zouden blijven van de diverse raadscommissies, dan zou daarmee de controlerende en kaderstellende functie van de gemeenteraad in het gedrang komen.

Om invulling te geven aan de eindverantwoordelijkheid dient de gemeenteraad zich volgens het kabinet in alle fasen van het beleidsproces actief op te stellen. De raad kan door middel van diverse middelen, zoals het begrotingsrecht, verordeningsrecht, recht van initiatief, en door punten op de politieke agenda te plaatsen, kaders stellen voor het College. Daarbij zou de gemeenteraad in de toekomst meer gebruik moeten kunnen maken van ambtelijke ondersteuning, zodat raadsleden ook beter worden geïnformeerd. In de huidige situatie staat het ambtenarenapparaat met name in dienst van het College. Door middel van het stellen van vragen en het indienen van moties kan de gemeenteraad het uitvoerende orgaan controleren. De controlerende functie dient volgens het kabinet echter verder versterkt te worden door een wettelijke vastlegging van het recht van interpellatie en vragenrecht, de invoering van een enquêterecht en een actieve informatieplicht van het College. Door het kabinet wordt aangegeven dat het voor de gemeenteraad van belang is dat er daadwerkelijk iets te besturen valt om de controlefunctie succesvol te kunnen vervullen. Zonder eigen verantwoordelijkheden wordt de lokale overheid immers een loket van de Rijksoverheid en valt er weinig te

controleren. Hiermee zou de lokale democratie in het geding komen, aangezien burgers dan niet de mogelijkheid hebben om vorm te geven aan de gemeenschap waarvan zij deel uitmaken.

De versterking van de positie van de gemeenteraad zal niet alleen leiden tot een betere verhouding met het College, maar tevens tot een versterking van de band tussen burger en bestuur. Daarbij is het noodzakelijk dat het controlerende en volksvertegenwoordigende orgaan zich meer dan nu openstelt voor de belangen en opinies van burgers. Hiertoe dient volgens het kabinet zoveel mogelijk te worden aangesloten op bestaande initiatieven, zoals bijvoorbeeld een internetsite van een gemeente. Via dit medium zou er bijgedragen kunnen worden aan informatievoorziening en actieve openbaarmaking van beleid. Tevens vormt het een middel dat volgens het kabinet behulpzaam kan zijn bij interactieve beleidsvorming, waar eveneens een groot belang aan wordt gehecht. Andere initiatieven die worden genoemd, zijn een spreekuur van raadsleden voor burgers en een ‘vragenuurtje’, waarin raadsleden het College ter verantwoording kunnen roepen.

Het collegialiteitsbeginsel binnen het College van B&W wordt door het kabinet gezien als onmisbaar voor een samenhangend en eensgezind functioneren als afzonderlijk orgaan ten behoeve van de lokale overheid in zijn totaliteit. Het voorkomt dat er losse ‘beleidskokers’ ontstaan, die afzonderlijk van elkaar opereren. Daarbij kan ook tegemoet worden gekomen aan de volgens het kabinet bestaande behoefte aan een zekere zelfstandige positie van de individuele wethouders. Door middel van mandaatverlening kan namelijk aan ieder lid van het College de bevoegdheid worden gegeven om beslissingen te nemen over zijn of haar eigen beleidsterrein. Daarbij houden andere leden echter de bevoegdheid om zich hiermee te bemoeien en blijft de verantwoordelijkheid van een beslissing liggen bij het gehele College.

Ook aan de positie van de burgemeester wordt aandacht geschonken. Het kabinet geeft aan dat de positie van de ‘burgervader’ de laatste jaren aan erosie onderhevig is geweest. In dit verband wijst het kabinet op het feit dat burgemeesters, met name in grotere gemeenten, steeds minder beschikken over beleidsportefeuilles. Men signaleert een behoefte in de samenleving aan een burgemeester die reële bevoegdheden heeft en functioneel op een andere wijze opereert, dat wil zeggen op afstand van de lokale

partijpolitiek. Aan de burgemeester dient volgens het kabinet dan ook een zelfstandige positie met een eigen politieke verantwoordelijkheid toegekend te worden, opdat hij of zij geen “speelbal is van de lokale partijpolitieke verhoudingen” (Kabinet 2000, p.13). Enkel op deze manier zou de burgemeester de verbindende rol kunnen spelen die van hem wordt verwacht. De versterking van de rol van de burgemeester moet tot uitdrukking komen in een wettelijke verankering van de relatie met het College, de gemeenteraad en de burgers. Het voorstel van de Staatscommissie voor een ‘eigenstandig burgemeestersambt’ wordt daarom ondersteund. De burgemeester dient middelen te krijgen om het collegialiteitsbeginsel te waarborgen, welke zal leiden tot: “... een integrale beleidsontwikkeling” (Kabinet 2000, p.7). Zoals echter blijkt uit de inleiding heeft minister De Vries het advies van de Staatscommissie met betrekking tot de directe verkiezing van de burgemeester door burgers niet overgenomen. In de aangenomen wet met betrekking tot de aanstelling van de burgemeester wordt aan burgers een minder grote rol toegekend als door de Staatscommissie. Burgers kunnen enkel, wanneer de gemeenteraad daartoe besluit, via een referendum een voorkeur uitspreken voor één van de twee voor te dragen kandidaten door de gemeenteraad.

### *Cultuuromslag*

Het kabinet schenkt niet alleen aandacht aan de institutionele veranderingen, maar ook aan de verandering van de politieke cultuur. Deze cultuurverandering wordt als een noodzakelijke voorwaarde gezien om invulling te geven aan de institutionele verandering. Om de beoogde verandering van de politieke cultuur te bevorderen, is door de Beraadsgroep ‘Vernieuwing van de lokale democratie’ (VLD) het *Plan van aanpak. Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie* (2000)<sup>17</sup> gepresenteerd. Dit plan is tot stand gekomen door een samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. In dit plan wordt gestreefd naar een vernieuwing voor de lokale democratie. Het doel is:

“Het op gang brengen van een cultureel veranderingsproces (parallel aan het proces van formele wetgeving) in de richting van een nieuwe dualistisch

---

<sup>17</sup> <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pva.doc>

opererende gemeente, waarin het raadslid zich meer gaat concentreren op kaderstelling, controle en vertegenwoordiging en het college op het bestuur, zodat de burger zich verzekerd weet van een kwalitatief goed en herkenbaar bestuur” (Beraadsgroep VLD 2000, p.2).

Het gaat hierbij om de integratie van nieuwe bestuursstijlen en de rol van diverse lokale overheidsorganen. In dit kader wordt met name gewezen op de rol van de gemeenteraad. De raad dient zich volgens het kabinet sterker te oriënteren op zijn volksvertegenwoordigende en kaderstellende functie en zijn taak als controleur van het College. Om dit te kunnen realiseren worden de relaties tussen gemeenteraad en College van B&W en de relatie tussen de raad en de burgers centraal gesteld. Deze twee relaties worden van cruciaal belang geacht voor een meer open en herkenbare bestuursstijl. Hierbij wordt aangegeven dat ook de relaties tussen de overige gemeentelijke actoren van groot belang zijn, maar dat zij in de Vernieuwingsimpuls een ondergeschikte rol spelen. De ambitie van de impuls is: “... om het momentum van het advies van de Staatscommissie en het kabinetsstandpunt te laten uitmonden in een gestaag maar vooral ook breed gedragen proces van vitalisering van de lokale democratie” (Beraadsgroep VLD 2000, p.2).

De Vernieuwingsimpuls bestaat uit twee fasen. De eerste is reeds gestart in oktober 2000 en zal duren tot maart 2002. In deze fase zullen bestaande initiatieven worden geïnventariseerd en zal worden geëxperimenteerd met concrete initiatieven ter bevordering van een dualistische cultuur. De resultaten van de eerste fase zullen worden gebruikt voor het opstellen van een vervolgplan voor de tweede fase. De tweede fase zal duren van april 2002 tot en met 2006. Hierbij ligt de nadruk op de ondersteuning van gemeenten bij de daadwerkelijke invoering van een meer dualistisch systeem na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002.

Om te komen tot een cultuurverandering dient er volgens de Beraadsgroep aan vier thema's aandacht te worden besteed: ontvlechting van de raad en het College, publieke verantwoording, burgerparticipatie/interactieve beleidsvorming en politieke partijen. Het thema *ontvlechting van de raad en het College* komt het meest overeen met de voorstellen die door de Staatscommissie zijn gedaan en die voor een groot deel door het kabinet zijn overgenomen. De essentie van deze voorstellen ligt, zoals reeds is

betoogd, in het aanbrengen van een duidelijke scheiding tussen de positie van de gemeenteraad en van het College van B&W. De vernieuwde taken van zowel de raadsleden als de leden van het College vereisen volgens de Beraadsgroep grote veranderingen in de opvattingen die zij hebben over hun rol in het betreffende bestuursorgaan. Sommige voorstellen van de Staatscommissie kunnen nu al gerealiseerd worden, zonder dat daar op dit moment een wetswijziging aan vooraf gaat. De aandacht voor de ontvlechting is ook al in dit stadium noodzakelijk: gemeenten zouden op deze manier reeds vertrouwd kunnen worden gemaakt met de nieuwe verhoudingen.

Behalve ontvlechting van raad en College, vormt naar de mening van de Beraadsgroep ook *publieke verantwoording* een belangrijk thema. Het gaat hierbij om het verduidelijken van gemeentelijke prestaties en het scheppen van transparantie ten aanzien van de gemeentelijke organisatie en werkwijzen. Een belangrijk onderdeel van zowel de politieke verantwoording ten opzichte van de raad, als de publieke verantwoording naar de burger wordt gevormd door de financiële functie. Door de verbetering van deze functie van de gemeenteraad ontstaat er een beter inzicht in de begroting en de rekening, waardoor meer vorm kan worden gegeven aan het budgetrecht van de raad. Tevens stelt het volgens de Beraadsgroep burgers beter in staat om de lokale overheid aan te spreken op de besteding van de publieke gelden en het uiteindelijk behaalde resultaat. Hierdoor wordt de publieke verantwoording gestimuleerd. Naast deze financiële functie, kunnen ook kwaliteitshandvesten bijdragen aan publieke verantwoording. Door de Beraadsgroep wordt aangegeven dat deze reeds op grote schaal in het Verenigd Koninkrijk worden gebruikt onder de naam ‘citizen’s charter’. In een dergelijk handvest staan de doelstellingen van de organisatie beschreven, alsmede de rechten van de klant en welke verwachtingen hij of zij mag hebben ten aanzien van deze organisatie. Tevens wordt aan actieve openbaarmaking een belangrijke ondersteunende functie toegedicht om te komen tot publieke verantwoording. Hierbij wordt met name op de mogelijkheden van de inzet van ICT gewezen.

Bij het thema *burgerparticipatie/interactieve beleidsvorming* draait het volgens de Beraadsgroep VLD om het dilemma van de lokale democratie waar er enerzijds door burgers wordt gestreefd naar meer directe betrokkenheid en anderzijds door lokale politici vaak wordt vastgehouden aan het primaat van de politiek. Burgerparticipatie vindt

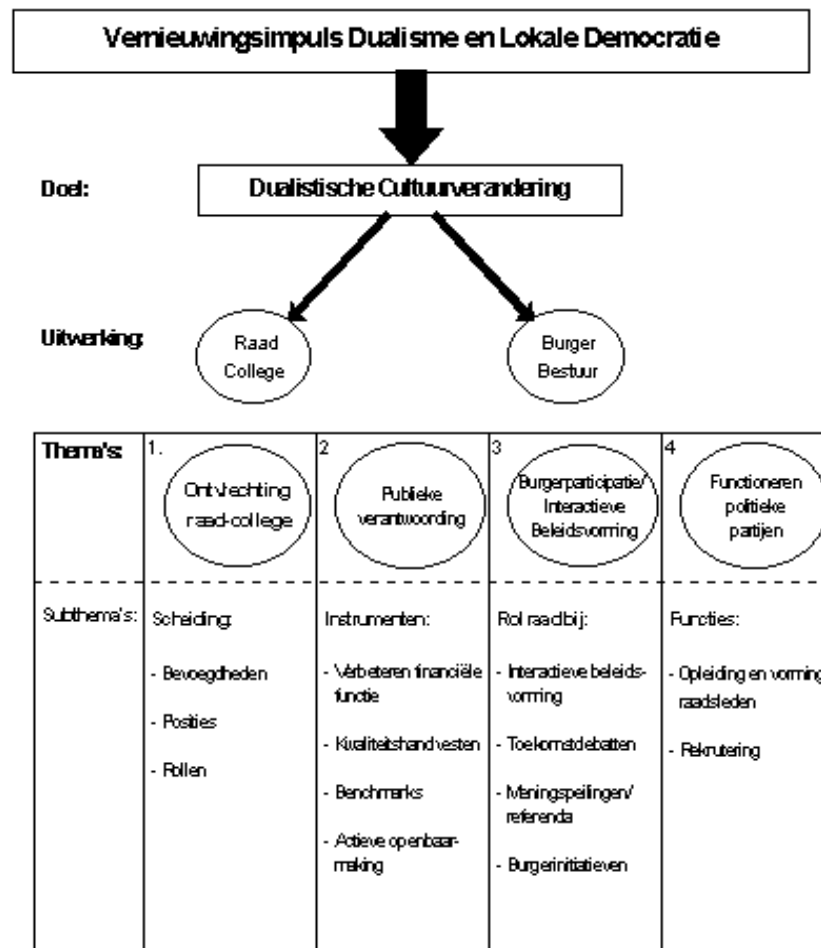
volgens de groep plaats op het snijvlak tussen de vertegenwoordigende en directe democratie. Het slagen van een interactief beleidsproces hangt af van de wijze waarop de gemeenteraad bij het gehele proces betrokken is. De gemeenteraad dient naar de mening van de Beraadsgroep vooraf randvoorwaarden te stellen aan het interactieve proces. De raad moet daarbij de mogelijkheid hebben om altijd nog zelf te kunnen beslissen en dus niet voor voldongen feiten te worden geplaatst.

Een laatste thema dat door de Beraadsgroep wordt genoemd, is het thema *politieke partijen*. Zij vormen een belangrijk onderdeel binnen de representatieve democratie, maar zoals reeds is betoogd staat hun positie onder druk. Dit wordt veroorzaakt door zowel een dalende opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen als een dalend aantal partijleden. De rekruteringsfunctie van partijen loopt volgens de Beraadsgroep gevaar. Daarbij slagen de politieke partijen ook steeds minder in het ‘vertolken’ van de wensen en opvattingen van de burger. Dit hangt samen met het feit dat burgers zich vaak niet langer aan één partij willen binden. Deze elementen vragen om een voortdurende bezinning op de wijze waarop politieke partijen functioneren. Rekrutering en scholing worden daarbij als aandachtspunten genoemd.

Om een concrete invulling te geven aan de vier beschreven thema’s kan er volgens de Beraadsgroep gebruik worden gemaakt van diverse instrumenten. Eén van de instrumenten is onder andere een website waar reeds bestaande lokale initiatieven beschreven staan. Daarnaast wordt bijvoorbeeld een opleidings- en trainingsprogramma aangeboden voor bestuurders, raadsleden en ambtenaren waarin aandacht wordt besteed aan de diverse elementen van de Vernieuwingsimpuls. Tevens wordt gestreefd naar de oprichting van zogenaamde ‘vergelijkingskringen’. Dit zijn commissies waarin meerdere gemeenten zitting nemen en waar ervaringen met betrekking tot de diverse thema’s worden uitgewisseld. Binnen een ‘vergelijkingskring’ bepalen gemeenten onderling welke thema’s zullen worden vergeleken. Tenslotte kan ook het gebruik van ICT volgens de Beraadsgroep een belangrijke rol spelen om randvoorwaarden te creëren voor de gewenste cultuurverandering. Door de groep worden bij het gebruik van ICT drie elementen onderscheiden: informatievoorziening, interactiviteit en dienstverlening. *Informatievoorziening* draagt bij aan de actieve openbaarheid en publieke verantwoording. De *interactiviteit* van ICT maakt het mogelijk om snel en relatief

eenvoudig de mening van burgers te verkrijgen en kan drempelverlagend zijn. Het gebruik van ICT kan tenslotte ook de *dienstverlening* van de lokale overheid sneller en toegankelijker maken.

In het onderstaande figuur wordt de vernieuwingsimpuls nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 2: Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie (bron: Beraadsgroep VLD 2000).

### 3.3 Dualisme als middel?

Wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de visies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie en die van het kabinet, dan kan worden gesteld dat deze grotendeels overeenkomen. Hoewel er een verschil van mening bestaat over de aanstelling van de burgemeester, zijn beide het eens over de noodzaak van een

dualisering. De ontvlechting van functies van de lokale bestuursorganen, die zal plaatsvinden een dag na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002, zal volgens zowel het kabinet als de Staatscommissie onder andere leiden tot een hogere mate van transparantie en daaruit voortvloeiend een grotere betrokkenheid van burgers. Dualisering lijkt hiermee door een overgrote meerderheid van de politici als middel te worden beschouwd om een oplossing te bieden voor een aantal dilemma's die het functioneren van de lokale democratie beperken. Toch is niet iedereen overtuigd van de positieve uitwerking van de invoering van het dualisme in het gemeentebestuur. In het publieke debat over dit onderwerp worden onder andere vraagtekens gezet bij de visie van de Staatscommissie en het kabinet dat dualisering zal leiden tot een verhoogde mate van transparantie. Om dit te illustreren zullen de standpunten van een drietal auteurs ten aanzien van de ontvlechting van de functies van de gemeenteraad en het College van B&W aan de orde komen.

Eén van de auteurs die minder overtuigd is van de positieve uitwerking van het dualisme is Leo Platvoet (2000). Hij is van mening dat de ontvlechting van de functies van de bestuursorganen niet leidt tot een hogere mate van transparantie en een versterking van de gemeenteraad. De aanpassingen aan het lokale bestuurssysteem leiden volgens hem juist tot een 'uitholling' van de positie van de gemeenteraad. De belangrijkste oorzaak moet volgens Platvoet gezocht worden in het afnemen van de bestuursbevoegdheden van de gemeenteraad en het overdragen van deze bevoegdheden aan het College. Dit heeft direct gevolgen voor een belangrijke democratische waarde als transparantie. De huidige lokale politieke praktijk kenmerkt zich volgens de auteur door de openbaarheid in de gemeenteraad rond het voeren van discussies en het nemen van beslissingen. Hierdoor komt het niet zelden voor dat burgers bij gevoelige kwesties de raadsvergaderingen bezoeken en daar van zich laten horen. Volgens Platvoet is er een: "... eenheid van tijd en plaats waar het gaat om discussie en besluitvorming en dat alles in de openbaarheid, waarin gemeenteraadsleden metterdaad en onmiddellijk via hun inbreng en standpuntbepaling verantwoording afleggen" (Platvoet 2000). De voorstellen voor de hervorming van het lokale bestuurssysteem staan hiermee naar zijn mening in schril contrast. Middels de dualisering krijgt het College van B&W de bestuursfunctie. Hierdoor zullen besluiten volgens Platvoet door het College tijdens besloten

vergaderingen genomen worden (op grond van geheime stukken) waar pas in een later stadium verantwoording over hoeft te worden afgelegd aan de gemeenteraad. Het besluit is naar zijn mening dan al genomen waardoor van transparantie geen sprake meer is. De discussie over de verantwoording speelt zich dan tevens enkel nog maar af tussen het College en de raad.

Ook Arie Slob en Erik van Dijk (2001) plaatsen vraagtekens bij de hooggespannen verwachtingen van de invoering van een meer dualistisch gemeentebestuur. Daarbij gaan zij met name in op het functioneren van de gemeenteraad en het College van B&W in het hervormde bestuursstelsel. Met betrekking tot het functioneren van de raad wijzen Slob en Van Dijk net als Platvoet erop dat het nog maar de vraag is in hoeverre de gemeenteraad voor burgers nog herkenbaar zal zijn, wanneer hij enkel nog het College controleert en visies op hoofdlijnen geeft. Naar de mening van de auteurs komen burgers over het algemeen in actie wanneer het gaat om zaken die direct op hen betrekking hebben. Met het vervallen van de bestuursfunctie van de gemeenteraad zal het voor burgers moeilijker worden om hun stem te laten horen. Zij moeten immers opboksen tegen het College dat, zoals door Platvoet wordt aangegeven, besluiten in beslotenheid neemt. Het is volgens de auteurs nog onduidelijk welke gevolgen het verlies van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de raad zal hebben voor haar relatie ten opzichte van burgers.

De dualisering zal volgens Slob en Van Dijk ook grote gevolgen hebben voor het functioneren van de wethouder. In het hervormde bestuursstelsel zal hij of zij geen deel meer uitmaken van de gemeenteraad. Dit maakt het mogelijk dat wethouders van buiten de raad aangetrokken worden. Dit zou volgens de auteurs als voordeel kunnen hebben dat gekwalificeerde personen die enkel een bestuurlijke functie willen vervullen, mogelijk sneller geïnteresseerd zullen zijn in een wethouderspost. Het is volgens hen echter nog maar de vraag in hoeverre deze personen hier in de praktijk belangstelling voor zullen hebben en in hoeverre zij in staat zullen zijn om de kloof tussen burger en bestuur te overbruggen. Slob en Van Dijk geven aan dat het risico bestaat dat er (meer) carrièrebestuurders komen die weinig 'feeling' hebben met zowel de gemeenteraad als de samenleving.

Naast de vragen die door de auteurs gesteld worden omtrent de positie van wethouders, zetten zij ook vraagtekens bij het functioneren van het College in het nieuwe bestuursstelsel. Doordat de functies van de raad en het College worden ontvlecht, zou er een verhoogde kans bestaan op polarisatie tussen beide organen. Een bepaalde vorm van overleg tussen beide organen zal volgens de auteurs echter altijd blijven bestaan, omdat zij afhankelijk van elkaar zijn. Binnen het meer dualistische stelsel bestaat naar de mening van Slob en Van Dijk het risico dat dit op een informele wijze achter gesloten deuren zal plaatsvinden. Transparantie zou hierdoor ver te zoeken zijn, waardoor niet kan worden voldaan aan één van de pretenties van de ontvlechting van functies, namelijk het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger.

### 3.4 Herinrichting van het Maastrichtse kernwinkelgebied

Hoewel de dualisering van het gemeentebestuur op een groot draagvlak kan rekenen, blijkt dat niet iedereen even overtuigd is van de goede uitwerking ervan op de lokale democratie. Waar het kabinet en de Staatscommissie een toename aan transparantie voorzien, voorspellen anderen juist een hogere mate van ondoorzichtigheid. Aangezien beide kampen uitgaan van veronderstellingen die niet of nauwelijks getoetst zijn, is het nog onduidelijk in hoeverre de invoering van een meer dualistisch stelsel kan bijdragen aan een beter functioneren van de lokale democratie. Zal de dualisering leiden tot een hogere mate van transparantie? Leidt de hervorming van het lokale bestuursstelsel tot een grotere betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek? Aan de hand van een casestudy, de besluitvorming tot herinrichting van het kernwinkelgebied te Maastricht<sup>18</sup>, wordt nagegaan in hoeverre de ontvlechting van de functies van gemeenteraad en College van B&W daadwerkelijk een afdoende oplossing vormt voor de bestaande dilemma's.

#### *Een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit*

In Maastricht zijn aan het einde van de jaren tachtig een aantal ontwikkelingen en bedreigingen in het kernwinkelgebied geconstateerd die volgens de gemeente Maastricht

---

<sup>18</sup> Voor de beschrijving van deze casestudy wordt gebruik gemaakt van een onderzoek naar de herinrichting van het Maastrichtse kernwinkelgebied getiteld *Status aparte? Een onderzoek naar de beoogde herinrichting van de Rechtstraat te Maastricht* (Van der Zweth 2001)

een aanpak van het stadscentrum noodzakelijk maken. Zo wordt er in de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* (Jurgens 1989, p.8) onder andere gewezen op de toegenomen bezoekersdruk. Hierdoor is frequent sprake van opstoppen. Het hoge aantal bezoekers zorgt tevens voor een grotere belangstelling van beleggers en ontwikkelaars, waardoor de vraag naar winkelruimte in het kernwinkelgebied groter is dan het aanbod. Dit veroorzaakt een enorme prijsstijging van het onroerend goed in het Maastrichtse centrum. Ook wordt er in de nota gewezen op het identiteitsverlies van het kernwinkelgebied. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de aantasting van historische puien als gevolg van het vervangen van de gevel op de begane grond, de toenemende filialisering waarmee vaak zwakkere en kleinschaligere functies worden verdrongen, de daarmee samenhangende afname van differentiatie in de verschijningsvorm van winkels en het verdwijnen van bepaalde winkelbranches. In de nota wordt tevens een aantasting van de openbare ruimte geconstateerd, hetgeen tot uitdrukking komt in een wildgroei aan straatmeubilair dat voor passanten vaak hinderlijk in de weg staat, de overlast van verkeer (met name in de vorm van leveranciers) en straatvervuiling. Aangezien deze elementen belangrijk zijn voor de concurrentiepositie van Maastricht ten opzichte van andere steden, dienen ze volgens de nota dan ook de aandacht te krijgen. Hierbij wordt het van belang geacht dat ook ondernemers een bijdrage leveren. Zij dienen volgens de nota met name betrokken te worden bij het dagelijkse beheer van het kernwinkelgebied. Om een zo groot mogelijke betrokkenheid te realiseren, dient gekozen te worden voor een samenwerkingsverband.

Het advies tot samenwerking tussen publieke en private partijen is door de gemeenteraad overgenomen door het besluit tot oprichting van de Stichting Centrummanagement Maastricht. Deze stichting is op 1 mei 1993 van start gegaan. De gemeente Maastricht is hierin niet uniek: ook in veel andere grote steden is inmiddels sprake van een vorm van centrummanagement. In iedere plaats heeft deze een eigen structuur en werkwijze die aangepast is aan de lokale situatie (zie ook Wigman & De Soet 1996, p.116). Marieke Seip (1999, p.70) merkt op dat de doelen van deze samenwerkingsvorm vaak economisch getint zijn. In vrijwel alle steden gaat de aandacht geheel uit naar de detailhandel in de binnenstad. Volgens Seip is de laatste jaren steeds meer sprake van een verschuiving naar thema's als de bereikbaarheid van binnensteden

en de inrichting van de openbare ruimte. Centrummanagement is daarmee geworden tot een middel om over te kunnen gaan tot een integrale aanpak van het binnenstedelijk gebied. Erg democratisch zijn de besturen van de centrummanagementorganisaties volgens Seip echter niet samengesteld. Alhoewel er zeer uiteenlopende functies in een kernwinkelgebied aanwezig zijn, zoals wonen, winkelen, werken en recreëren, blijken de besturen in de meeste gevallen slechts uit de gemeente en de ondernemersverenigingen te bestaan. Andere participanten, zoals instanties uit de culturele en toeristische sector, makelaardij en bewoners, ontbreken vaak. De reden hiervoor is volgens Seip het feit dat van deze partijen vaak geen financiële bijdrage verwacht kan worden.

Het doel van de Stichting Centrummanagement Maastricht is: “... het op een beleidsmatige manier verder ontwikkelen van het kernwinkelgebied met als doel de concurrentiekracht van de stad te vergroten en het veelzijdige karakter van de stad te behouden” (Van der Zweth 2001, p.30). De lokale overheid heeft zeven zetels in de stichting, namelijk drie wethouders en vier directeuren van de meest betrokken afdelingen. De verdeling van de ‘private’ zetels is als volgt: één vertegenwoordiger van de Kamer van Koophandel, één vertegenwoordiger van de Vereniging van Eigenaren Binnenstad Maastricht (VEBM), één vertegenwoordiger van de Vereniging Binnenstad Ondernemers (VBO), één vertegenwoordiger van het Ondernemers Initiatief Wyck (OIW) en één lid op persoonlijke titel<sup>19</sup>. Uit deze bestuurssamenstelling komt duidelijk naar voren dat ook in Maastricht het bestuur vrijwel alleen bestaat uit de gemeente en de ondernemersverenigingen. Andere private partijen, zoals burgers en instanties uit bijvoorbeeld de culturele en toeristische sector ontbreken.

De beginjaren van de Stichting Centrummanagement Maastricht hebben voornamelijk in het teken gestaan van het overleg met de verschillende betrokken partijen over de hoofduitgangspunten. Daarbij is vooral gekeken waar de visies van de verschillende partijen overeenkwamen en waar deze met elkaar conflicteerden. De uitgangspunten betreffen onderwerpen die ook in de nota *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995* aan de orde zijn gekomen. Aangezien het dagelijkse beheer van een binnenstad geen eenmalige investering is, zijn er afspraken gemaakt over de financiering

---

<sup>19</sup> De Vereniging Binnenstad Ondernemers betreft de ondernemersvereniging voor ondernemers in het kernwinkelgebied aan de westkant van de Maas (city), Ondernemers Initiatief Wyck is de vereniging voor de ondernemers in het oostelijke kernwinkelgebied (Wyck).

van de Stichting Centrummanagement Maastricht. Tevens zijn de partijen na diverse overleggen tot overeenstemming gekomen om het kernwinkelgebied middels een vorm van publiek-private samenwerking (PPS) aan te pakken. De herinrichting vormt één onderdeel van een integrale aanpak. Het komen tot dit besluit is mede gestimuleerd door het feit dat in de nabijheid gelegen steden hun kernwinkelgebied reeds hebben aangepakt.

Vormen van PPS zijn volgens Seip (1999, p.166) in de praktijk zeer verschillend qua vormgeving. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat er voor dergelijke samenwerkingsverbanden geen standaardmodel bestaat. Een PPS kent een tijdelijk karakter, aangezien het veelal gaat om het tot stand komen van één project. Daarbij kan worden gesteld dat bewonerscommissies over het algemeen niet worden beschouwd als private partijen en dus geen deel uitmaken van de PPS. Ook in Maastricht nemen zij geen deel aan de samenwerking met andere private partijen. Tevens zijn ook niet alle partijen die zitting nemen in het bestuur van de Stichting Centrummanagement Maastricht vertegenwoordigd in de PPS. Voor de diverse overleggen is gekozen voor een kleinere onderhandelingsdelegatie. Uiteindelijk zijn er onderhandelingen gevoerd met vier voorzitters van private partijen, namelijk die van VEBM, VBO, OIW en de afdeling Maastricht en Heuvelland van Koninklijke Horeca Nederland. De delegatie heeft per onderwerp overleg gevoerd om uiteindelijk te komen tot een convenant, een soort afsprakenlijst. Voor iedere bijeenkomst werd er door een schrijfgroep binnen het centrummanagement een hoofdstuk geschreven, dat na onderling overleg nog eventueel werd aangepast. De terugkoppeling naar de achterban van de diverse verenigingen heeft niet na iedere bijeenkomst plaatsgevonden, aangezien de overtuiging bestaat dat het opstellen van de tekst voor het convenant op deze manier onmogelijk wordt gemaakt. Daarom zijn de leden van de verenigingen enkel geïnformeerd over de hoofduitgangspunten.

De onderhandelingsdelegatie heeft in april 1998 overeenstemming bereikt over de complete tekst, en op 28 juni 1998 is daarop het convenant door de verschillende partijen ondertekend. De afsprakenlijst van de publieke en private partijen heeft de titel *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht* (Stichting Centrummanagement Maastricht 1998) gekregen en bestaat uit 66 actiepunten die zijn onderverdeeld in acht categorieën. Deze categorieën betreffen de kwaliteit van de

openbare ruimte, de bereikbaarheid van de binnenstad, veiligheid, kwaliteit van het winkel- en horeca-aanbod, de kwaliteit en uitstraling van winkel- en horecapanden, de vergroting en invulling van het kernwinkelgebied, het promotiebeleid en de communicatie en organisatie.

Voor de herinrichting van het centrum van Maastricht vormt de categorie kwaliteit van de openbare ruimte de belangrijkste. Door de onderhandelingsdelegatie wordt erkend dat de kwaliteit van de openbare ruimte onder druk staat. De bestrating, waarvan sommige delen al meer dan vijftientig jaar oud zijn, is aan slijtage onderhevig. Daarbij komt dat de kwalitatieve uitstraling achterblijft bij het kwaliteitsbeeld dat bezoekers met Maastricht moeten gaan associëren. Onder andere de aanwezigheid van bepaalde betonmaterialen leidt ertoe dat het gebied er niet meer representatief uitziet. Naast de slechte beloopbaarheid en het gebruik van bepaalde materialen wordt de openbare ruimte als ‘chaotisch’ ervaren: er bevindt zich een scala aan straatmeubilair en armaturen met een slecht lichtniveau. De partijen wensen daarom een ‘upgrading’ tot stand te brengen, om te komen tot een voorzieningenniveau dat uitstijgt boven het bestaande niveau van regulier onderhoud. Onder de verschillende punten van deze categorie valt onder andere de vaststelling van het plangebied. Tevens worden de componenten van de herinrichting benoemd, die betreffen de bestrating, de openbare verlichting, het straatmeubilair, het openbare groen en de beeldende kunst.

Na de terugkoppeling van de definitieve tekst van het convenant aan de achterban van de diverse verenigingen, is er in het najaar van 1998 door de onderhandelingsdelegatie nog op detailniveau gesproken over de financiering van het geheel. Daarbij ging het met name over de manier waarop baatbelasting zou worden ingezet. Uiteindelijk is door de partijen besloten tot een verdeelsleutel die gebaseerd is op de breedte en de diepte van een kavel. Op 1 maart 1999 is een officiële inspraakavond gehouden in de Platte Zaol, waarbij het convenant met alle aspecten, waaronder de plannen van de herinrichting en de financiering daarvan, werd gepresenteerd. Een belangrijk doel daarbij was om de ondernemers die niet lid waren van één van de betrokken verenigingen te informeren. Dit was tevens de aftrap voor de door de gemeente gehouden draagvlakmeting. Met dit onderzoek wilde de gemeente Maastricht nagaan in hoeverre eigenaren in het plangebied bereid waren om via een vrijwillige bijdrage of via

baatbelasting bij te dragen aan de kosten van de herinrichting. De uitslag hiervan volgde in het najaar van 1999. Een krappe meerderheid van eigenaren bleek al dan niet vrijwillig te willen bijdragen aan de herinrichting. Mede aan de hand van deze uitslag heeft de gemeenteraad op 18 januari 2000 met een grote meerderheid het convenant en de daarbij horende plannen voor de herinrichting goedgekeurd.

### *Besluitvorming*

Alhoewel de gemeente Maastricht vooruitstrevend lijkt te zijn met de aanpak van het kernwinkelgebied, is niet iedereen er even gelukkig mee. Met name een groep ondernemers, eigenaren en bewoners uit de in het stadsdeel Wyck gelegen Rechtstraat heeft felle kritiek op de plannen van de gemeente. Om hun woorden meer kracht bij te zetten, hebben zij zich geformeerd in het Actiecomité Rechtstraat. Deze actiegroep heeft problemen met de manier waarop het besluitvormingsproces over de herinrichting van het kernwinkelgebied heeft plaatsgevonden. In haar analyse ziet zij soms ernstige gebreken in het democratische gehalte ervan. Het actiecomité is echter niet de enige met kritiek op de manier waarop de besluitvorming heeft plaatsgevonden. Diverse raadsleden, met name van de oppositie, zetten ook vraagtekens bij bepaalde elementen ervan. Daarnaast maakt het Actiecomité Rechtstraat zich zorgen over het voortbestaan van de cultuurhistorische waarde van de Rechtstraat, een straat met een veelheid aan functies als antiquariaten, tweedehandsboekwinkels, galeries en restaurants. Deze straat werd aanvankelijk niet tot het kernwinkelgebied gerekend, maar zal door middel van een herbestemming wel deze functie krijgen. De herbestemming en de kosten voor de voorgenomen herinrichting van de Rechtstraat zullen er volgens het comité toe leiden dat het karakter van de straat verloren zal gaan. In het kader van deze scriptie zal enkel worden ingegaan op de kritiek die door zowel de actiegroep als sommige raadsleden ten aanzien van het besluitvormingsproces is geuit.

Ten aanzien van de vorm van het besluitvormingsproces kan allereerst worden opgemerkt dat deze niet geheel open was. Hiermee wordt niet tegemoet gekomen aan de pretentie van de gemeente Maastricht om op een interactieve manier tot besluitvorming te komen. Deze vorm van besluitvorming functioneert optimaal wanneer er sprake is van een open besluitvormingsproces. Het Maastrichtse besluitvormingsproces kent echter

geen geheel open vorm. Weliswaar zijn diverse vertegenwoordigers van private partijen in een vroeg stadium bij het besluitvormingsproces betrokken, maar dit kan niet worden gezegd van andere belanghebbenden. In tegenstelling tot de private partijen hadden burgers uit het stadscentrum bijvoorbeeld geen stem bij het smeden van de plannen voor de herinrichting van het kernwinkelgebied. Dit terwijl deze plannen direct de belangen van deze burgers beroeren. Een andere reden waarom er geen sprake is van een geheel open vorm komt voort uit het feit dat de gemeente bij het publieke traject heeft gekozen voor ‘normale’ inspraakprocedures. Zo is er niet gekozen voor een tussentijdse meningsvorming over onder andere de plannen voor de herinrichting. Derhalve is sprake van een semi-open vorm van het besluitvormingsproces (zie ook Seip 1999, p.169 e.v.).

Wanneer naar de kritiek van het Actiecomité Rechtstraat ten aanzien van het besluitvormingsproces wordt gekeken, dan kan ten eerste worden gesteld dat de actiegroep commentaar heeft op de *representativiteit* van de private partijen die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen die ten grondslag liggen aan het gesloten convenant. Een aantal ondernemers, bewoners en eigenaren uit de Wyckse straat voelt zich niet vertegenwoordigd door deze private partijen. De kritiek richt zich met name op het OIW, dat tijdens de onderhandelingen de belangen van de Wyckse ondernemers zou behartigen. Deze ondernemersvereniging representeert volgens de actievoerders slechts een zeer klein deel van de belanghebbenden uit de Rechtstraat, aangezien in deze Wyckse straat niet veel ondernemers lid zijn van deze vereniging. Anderen, met name enkele raadsleden van de oppositie, wijzen op het feit dat ook de belangen van de burgers uit het stadscentrum onvoldoende zijn vertegenwoordigd binnen de gekozen PPS. Zoals reeds eerder naar voren is gekomen blijkt deze situatie niet uniek te zijn voor Maastricht; ook in andere steden blijken bepaalde partijen ‘systematisch’ buiten dergelijke samenwerkingsverbanden gehouden te worden (Seip 1999, p.166).

Ondanks het feit dat de lokale overheid in formeel opzicht wellicht niet onjuist heeft gehandeld om een onderhandelingsdelegatie samen te stellen van vier partijen, heeft zij te weinig oog gehad voor de informele kant van de lokale democratie. Hierbij gaat het om de wijze waarop burgers de (lokale) politiek beleven en de mening die zij daarover vormen. Samen met de formele kant, de wettelijke regels en bepalingen, is de informele kant van (lokale) democratie constitutief voor het vertrouwen in de politiek en de

betrokkenheid van burgers bij politieke kwesties. De gemeente Maastricht heeft echter te weinig oog gehad voor de representativiteit van de gekozen PPS, waardoor de vertrouwensrelatie tussen de lokale overheid en de burgers, de informele kant, is beschadigd. Wanneer het vertrouwen in de politiek en de betrokkenheid van burgers wordt aangetast, wordt de lokale democratie geschaad.

Ook het *gebrek aan transparantie* bij de gekozen publiek-private samenwerking draagt niet bij aan het goede functioneren van de lokale democratie. Binnen de lokale politiek heeft de ondoorzichtigheid van de gekozen PPS tot onduidelijkheid geleid over de positie van de gemeenteraad en het College van B&W. Zoals in paragraaf 3.1 reeds is betoogd, is het via de wet nu zo geregeld dat de gemeenteraad het hoogste orgaan op lokaal niveau vormt. In de praktijk blijkt echter dat belangrijke beslissingen veelal worden overgelaten aan het College van B&W. Hierdoor wordt aan de gemeenteraad zowel nu als in de toekomst, met de invoering van een dualistisch bestuursstelsel, de functie toegedicht van controleur van het door het College gemaakte beleid. Bij publiek-private samenwerkingsvormen blijft volgens enkele Maastrichtse raadsleden echter niets over van deze controlerende functie, aangezien bij veel lokale politici de overtuiging bestaat dat een te grote mate van transparantie de belangen van de private partijen zal schaden.

Door Maarten Hajer (1994, p.55) wordt erop gewezen dat binnen de huidige vormen van PPS het zwaartepunt wordt gelegd bij de financiële partners en ontwikkelaars. Hiermee dreigen volgens Hajer de verschillende bij de PPS betrokken partijen zich van de burgerij te onvreemden. Besluiten worden onderling door de actoren binnen de PPS genomen, wat er toe leidt dat er grote verschillen ontstaan in informatie en kennis tussen actoren binnen en buiten de gekozen samenwerkingsvorm. Dit heeft volgens Hajer grote gevolgen voor de lokale democratie: maatschappelijke actoren moeten vaak hun kritiek uiten tegen een plaatselijk bestuur dat zijn besluit in feite al genomen heeft. Dit kan ertoe leiden dat steeds meer mensen de rol van de gemeente gelijk stellen aan die van beleggers en projectontwikkelaars. Dit laatste komt duidelijk naar voren in de analyse van het Maastrichtse besluitvormingsproces. De ondoorzichtigheid van de Maastrichtse PPS heeft ertoe geleid dat burgers de rol van de gemeente en met name de rol van de individuele wethouder gelijk stellen met die van

projectontwikkelaar die hoe dan ook de plannen wil doorvoeren. Daarnaast zorgt het gebruikte jargon en de regels die zijn opgesteld binnen een PPS voor veel verwarring bij diegenen die geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband, maar er wel iets van proberen te begrijpen. De informele kant van (lokale) democratie is hiermee in het geding. Het gebrek aan transparantie leidt ertoe dat de lokale democratie voor veel mensen in een negatief daglicht komt te staan. Immers, transparantie is net als representativiteit een belangrijke democratische waarde. Daarnaast zorgt het voor veel onduidelijkheid over de posities van gemeenteraad en College, wat de lokale democratie niet ten goede komt.

### *Het democratisch gehalte van de publiek-private samenwerking*

De gemeente Maastricht heeft, voor zover kan worden nagegaan, tijdens het besluitvormingsproces in formeel opzicht juist gehandeld, maar heeft daarbij onvoldoende oog gehad voor de gevolgen die de gekozen procedure had voor de beleving van en de meningsvorming over de lokale politiek. Deze situatie hangt deels samen met een algemene ontwikkeling met betrekking tot de besluitvorming rond de inrichting van de publieke ruimte. Om financiële redenen kiezen gemeenten er steeds vaker voor om met private partijen samen te werken. Op deze manier worden lokale overheden minder afhankelijk van de Rijksoverheid voor de financiering van grote stedenbouwkundige projecten. Daarnaast is er sprake van een situatie waarin de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen weliswaar afneemt, maar waar tegelijkertijd voor burgers wordt nagedacht over nieuwe vormen van directe invloed op het gemeentebestuur. Interactieve beleidsvorming staat daarom bij veel gemeenten hoog in het vaandel. De overheid creëert voor burgers steeds vaker mogelijkheden tot een meer directe vorm van inspraak. Hierbij valt te denken aan het inzetten van de moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT).

De beschreven situatie zorgt voor een dilemma van de lokale democratie. Enerzijds wordt er gestreefd naar meer samenwerking tussen de lokale overheid en private partijen. Anderzijds zouden burgers op een meer directe wijze invloed kunnen uitoefenen op het gemeentebestuur. Dit wordt bij het gebruik van een vorm van PPS echter vrijwel onmogelijk gemaakt. Zoals onder andere uit de analyse van het Maastrichtse

besluitvormingsproces naar voren komt, blijkt een dergelijke samenwerking zich te kenmerken door een gebrek aan transparantie. Publieke verantwoording waar het kabinet in het kader van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie naar streeft, wordt op deze manier onmogelijk gemaakt. De lokale overheid wordt in het maken van beleid tevens steeds afhankelijker van private partijen, waardoor het voor haar vrijwel onmogelijk wordt gemaakt om alle burgers te representeren. Bij het gebruik van een PPS is het voor lokale overheden ook moeilijker om vast te houden aan het geplande beleid, aangezien zij voor de financiering afhankelijk zijn van private partijen die een geheel andere agenda kunnen hebben. Dit vormt met name een probleem wanneer de belangen van de betrokken private partijen anders zijn dan die van burgers. Een voorbeeld van het spanningsveld dat dan kan ontstaan is de situatie in Groningen waarin 50,61% van de stemgerechtigde burgers op 21 februari 2001 middels een referendum hebben aangegeven dat zij tegen de herinrichtingsplannen van de gemeente zijn wegens de bouw van een parkeergarage onder de Grote Markt<sup>20</sup>. Zij vinden dit niet verenigbaar met het beleid om de auto uit de binnenstad te weren. De bouw van de parkeergarage is door de private partijen echter als eis gesteld voor hun investeringen.

Wanneer er gebruik wordt gemaakt van een vorm van publiek-private samenwerking, dan lijkt het vrijwel onvermijdelijk dat het functioneren van de lokale democratie onder druk komt te staan. Burgers worden immers vaak niet betrokken bij de onderhandelingen die de lokale overheid met private partijen voert. Daardoor staat het gebruik van een PPS op gespannen voet met de roep om burgers tijdens besluitvormingsprocessen meer directe invloed uit te laten oefenen op het te vormen beleid en met de pretentie van gemeenten om te komen tot interactieve besluitvorming. Veel lokale politici zijn van mening dat bij een samenwerkingsvorm met private partijen er eerst afspraken dienen te worden gemaakt, alvorens deze openbaar kunnen worden gemaakt. Dit hangt samen met de overtuiging dat een al te grote mate van openheid tijdens het besluitvormingsproces de belangen van de private partijen zou kunnen schaden. De burger en de gemeenteraad kan dan in principe pas een oordeel vellen wanneer de besluiten reeds zijn genomen.

---

<sup>20</sup> Informatie van <http://www.dewaardheid.nu/feb01/groningen.htm>

De dualisering van het lokale bestuursstelsel moet er volgens de Staatscommissie en het kabinet onder andere toe leiden dat vormen van interactieve beleidsvorming beter geïntegreerd kunnen worden en dat de rollen van gemeenteraad en College van B&W duidelijk gescheiden worden. Het College wordt daarbij het uitvoerende orgaan, terwijl de gemeenteraad een volksvertegenwoordigende en controlerende functie heeft. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van een vorm van PPS, kunnen de beoogde effecten van dualisering echter teniet worden gedaan.

Ten eerste is gebleken dat het gebruik van PPS ervoor kan zorgen dat interactieve beleidsvorming onmogelijk wordt gemaakt. Overleggen worden in eerste instantie gevoerd met de financieel daadkrachtige partijen. Burgers kunnen in veel gevallen alleen invloed uitoefenen via de ‘normale’ inspraakgelegenheden, die aan het einde van de rit plaatsvinden. Burgers twijfelen echter aan de werkelijke invloed die zij daarmee hebben. Zo blijkt dat veel Maastrichtse burgers de inspraakavond in de Platte Zaal over het convenant als een farce hebben ervaren. De inspraakgelegenheid was volgens hen geen echte mogelijkheid om nog invloed uit te kunnen oefenen op de besluitvorming, maar vooral een bijeenkomst waar te verstaan is gegeven dat alle plannen al vastliggen en dat daar niets meer aan te doen is. Deze beleving komt overeen met de algemene ontwikkelingen ten aanzien van de ‘klassieke’ vormen van inspraak.

Ten tweede kan een controlerende en representatieve functie onmogelijk gemaakt worden door het gebrek aan transparantie bij een dergelijke samenwerkingsvorm. Weliswaar krijgen raadsleden op hoofdlijnen informatie over de gesprekken die worden gevoerd met private partijen, maar dit gebeurt niet over de invulling van de concrete actiepunten. Aan het einde van de rit worden de uitkomsten van de onderhandelingen met de private partijen als geheel voorgelegd aan de gemeenteraad. Daarbij heeft hij niet meer de mogelijkheid om wijzigingen in de plannen aan te brengen. De gemeenteraad kan dan enkel de plannen aannemen of afkeuren. Veel raadsleden blijken vaak onder druk in te stemmen met de plannen, aangezien anders het werk in zijn totaliteit weer overgedaan moet worden.

Wellicht nog belangrijker is het feit dat het gebruik van een vorm van PPS het risico op een verdere ‘kloof’ tussen de lokale overheid en de burgers vergroot. De invoering van een dualistisch bestuursstelsel zou burgers echter juist dichterbij de

lokale politiek moeten brengen. Transparantie zou daarbij moeten zorgen dat burgers meer inzicht krijgen in de besluitvorming en de rollen die de lokale overheidsorganen daarin spelen. Bij het gebruik van een vorm van PPS is transparantie echter ver te zoeken en blijkt dat de gemeenteraad haar functies niet goed meer kan uitvoeren. Dit zorgt voor onduidelijkheden voor raadsleden, en daarmee ook voor burgers. Hiermee wordt de vertrouwensrelatie tussen de lokale overheid en de burgers geschaad, waardoor de betrokkenheid van burgers bij politieke besluitvorming wordt beschadigd. Ondanks het voornemen om een meer dualistisch bestuursstelsel in te voeren, zal er wegens financiële redenen in sommige besluitvormingsprocessen gewerkt blijven worden in samenwerking met private partijen. Hiermee zal het functioneren van de lokale democratie in dergelijke gevallen niet verbeterd worden, maar zal de status-quo worden gehandhaafd of zelfs worden verergerd.

## 4. DE DIGITALE OVERHEID

De overheid hecht blijkbaar veel waarde aan de invoering van een meer dualistisch bestuursstelsel. Een dergelijk stelsel zou een oplossing bieden voor de dilemma's van de lokale democratie. De aandacht van de Rijksoverheid gaat echter niet alleen uit naar bestuurlijk-organisatorische oplossingen. Ook technologische middelen staan in het centrum van de belangstelling. Met name aan het gebruik van ICT door lokale overheden wordt door de Rijksoverheid het vermogen toegekend om de interne organisatiestructuur te verbeteren en burgers meer bij de lokale politiek te betrekken. Met de moderne technologie zou tegemoet kunnen worden gekomen aan de wens van burgers om meer directe invloed te kunnen uitoefenen op beleid dat hen aangaat. Het wordt tevens als middel gezien om de samenleving in haar geheel te versterken.

In dit hoofdstuk zullen diverse opvattingen over ICT uiteen worden gezet. Allereerst zal het overheidsstandpunt ten aanzien van de moderne technologie aan de orde komen. Vervolgens wordt ingegaan op de visie van een aantal auteurs op de inzet van ICT door de lokale overheid. Ten derde worden twee casestudies geanalyseerd, om te bepalen op welke manier ICT in de praktijk wordt ingezet. Tenslotte zullen de beperkingen en problemen rond de inzet van de moderne technologie worden besproken.

### 4.1 De Rijksoverheid en de digitale wereld

“Het internet. Openbaar, snel en interactief. Maar ook: ongenueanceerd, vluchtig en gebrek aan inhoud. Al deze clichés lijken ook op te gaan voor de website van de gemeente Nederlek. Via de virtuele wereld wil burgemeester Van 't Laar de inwoners bij het bestuur betrekken. Hij treedt daartoe zelf met ze in discussie, op het discussieforum van de gemeentesite. Bezoekers van de site kunnen een discussie aanzwengelen. Zo heeft Dennis het thema ‘Burgemeester Van 't Laar moet opstappen! (vind ik)’ aangesneden” (Verweij 2 november 2001, p.10).

Tegenwoordig wordt door lokale overheden geëxperimenteerd met de inzet van ICT. Dit wordt veelal op aandringen van de Rijksoverheid gedaan. Zij onderzoekt actief de mogelijkheden van ICT om te komen tot een beter functionerende samenleving en, in het

verlengde daarvan, een betere (lokale) democratie. Om het standpunt van de Rijksoverheid ten aanzien van de inzet van ICT door de (lokale) overheid duidelijk te maken, zal in deze paragraaf aandacht worden geschonken aan diverse beleidsstukken rond dit thema. Eerst zal het onderzoeksrapport van de Commissie ICT en de Stad worden besproken. Vervolgens komt de visie van minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid over de inzet van ICT aan de orde. Tot slot zal worden ingegaan op een rapport van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) over het gebruik van de moderne technologie in de samenleving.

### *ICT en de stad*

Om de betekenis van ICT ontwikkelingen voor het grotestedenbeleid te laten onderzoeken, heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid de Commissie ICT en de Stad ingesteld. Deze Commissie, onder leiding van G. Cerfontaine, heeft onderzoek verricht naar de mogelijkheden die ICT voor grote steden biedt. Het resultaat is het rapport *ICT en de stad* (Cerfontaine 2000).

Binnen de grote steden in Nederland constateert de Commissie een aantal bedreigingen (criminaliteit, afname sociale cohesie etc.) die voornamelijk een gevolg zijn van diverse maatschappelijke problemen in specifieke delen van de stad. Deze delen worden ook wel aangeduid als ‘achterstandswijken’. De problematiek binnen deze wijken hangt vaak samen met een aantal ‘kwetsbare groepen’. De Commissie wijst bijvoorbeeld op de toenemende vergrijzing, wat vraagt om andere of een aanpassing van bestaande voorzieningen. Daarnaast maken allochtonen een steeds groter deel uit van de bevolkingssamenstelling binnen deze wijken. Alhoewel het werkloosheidscijfer de afgelopen jaren over het algemeen is gedaald, blijkt dat met name onder allochtonen de werkloosheid niet of nauwelijks is afgenomen.

Om de situatie in ‘achterstandswijken’ aan te pakken, streeft het kabinet naar de realisering van de ‘complete stad’. Hierbij is onder andere aandacht voor leefbaarheid, veiligheid, werkgelegenheid, integratie van migranten, goede onderwijs- en zorgvoorzieningen, goede verbindingen, economische vitaliteit en een kinderveilige omgeving. ICT kan volgens de Commissie op diverse wijzen de ‘complete stad’ helpen realiseren (Cerfontaine 2000, p.13). In de bestaande programma’s van het

grotestedenbeleid wordt volgens de Commissie echter nog nauwelijks stilgestaan bij de bijdrage die ICT kan leveren aan de diverse maatregelen om in de grote steden verbeteringen te realiseren. Volgens Cerfontaine en de zijnen moet dit in de huidige informatiemaatschappij anders.

ICT kan volgens de Commissie ICT en de Stad behulpzaam zijn bij het snel en effectief verbeteren van de leefbaarheid in wijken, een verlaging van het werkloosheidscijfer onder allochtonen en het verbeteren van de bereikbaarheid in en om de stad. Vanuit een vijftal behoeften van burgers worden door de Commissie diverse ICT-toepassingen uitgewerkt. Deze behoeften hebben betrekking op de woonomgeving, de werkgelegenheid, de scholing, de vrije tijd en de ruimtelijke inrichting. De voorbeelden van mogelijke toepassingen versterken volgens de Commissie het grotestedenbeleid omdat: "... ze enerzijds nauw aansluiten bij de behoefte van burgers en anderzijds een integrale benadering nastreven door het onderling koppelen van verschillende beleidsterreinen" (Cerfontaine 2000, p.47).

Ten eerste is er de behoefte van burgers aan een leefbare, veilige, zorgzame en stimulerende *woonomgeving*. Volgens de Commissie kan een openbare virtuele (wijkgerichte) marktplaats helpen om toepassingen op het gebied van onder andere sociale cohesie, zorg, welzijn, onderwijs, veiligheid en wonen met elkaar te combineren. Wanneer iedereen de mogelijkheid heeft om deze gemeenschap te bezoeken, zou daarmee de leefbaarheid, sociale samenhang en verbondenheid van een wijk kunnen worden vergroot.

Ten tweede hebben burgers behoefte aan *werk*. Zoals reeds is betoogd is de werkloosheid onder allochtonen hoger dan onder autochtonen. De belangstelling onder allochtone jongeren voor ICT is volgens de Commissie vrij groot. Dit kan verder worden benut door onderwijs voor jongeren hierop af te stemmen. Ook kan ICT volgens de Commissie worden gebruikt voor de inburgering van allochtonen. Er bestaan reeds initiatieven om allochtonen met behulp van ICT binnen de gemeenschap te laten integreren, maar deze komen nog op een te kleine schaal voor.

Ten derde hebben burgers behoefte aan (ICT-) *scholing* in hun eigen omgeving. De brede scholen bieden volgens de Commissie mogelijkheden om bepaalde groepen uit 'aandachtswijken' cursussen in hun eigen woonomgeving aan te bieden. Op deze manier

kunnen zij met computers leren omgaan en andere vaardigheden aanleren. Door de brede school uit te breiden, kan het een centrale functie binnen de wijk krijgen en daarmee de sociale samenhang versterken.

Ten vierde willen burgers bewust kiezen voor het invullen van hun *vrije tijd*. Volgens de Commissie zijn er veel ICT-toepassingen mogelijk om toeristische, culturele en andere vrijetijdsbestedingen aan te bieden. In Nederland blijken grote steden echter nog maar weinig gebruik te maken van ICT als hulpmiddel om het toerisme te stimuleren.

Ten vijfde hebben zowel burgers als bedrijven andere behoeften gekregen ten aanzien van de *ruimtelijke inrichting* van de stad. Mede als gevolg van de veranderende leef-, woon-, en werkpatronen stellen burgers volgens de Commissie andere en vaak hogere eisen aan de beschikbaarheid van een digitale infrastructuur, de kwaliteit van de huisvesting, de woonomgeving en de bereikbaarheid. Ook bedrijven stellen andere eisen. De aanwezigheid van een ICT-infrastructuur wordt een belangrijke voorwaarde voor hen om zich ergens te vestigen.

Diverse vormen van ICT kunnen volgens de Commissie dus in potentie een bijdrage leveren aan belangrijke maatschappelijke vraagstukken, en daarmee de aantrekkelijkheid van de stad versterken. Volgens de Commissie dient aan een drietal voorwaarden voldaan te zijn om de beoogde maatschappelijke ontwikkelingen met behulp van ICT te bereiken (Cerfontaine 2000, p.29). Ten eerste is er aandacht nodig voor het proces omtrent de implementatie en het gebruik. De kansen om ICT te integreren in het grote stedenbeleid kunnen enkel worden benut als de organisatie daarvan goed is ingericht, waarvoor het organiserend vermogen van de stad dient te worden aangesproken. Ten tweede moet de burger aan het roer staan. Aangezien burgers weten wat hun behoeften en wensen zijn, moeten zij door de overheid als ‘begingebuiters’ worden beschouwd bij de aanpak van maatschappelijke problemen met behulp van ICT. Het initiatief voor verbeteringen dient daarbij zoveel mogelijk bij de burger te worden gelegd. Ten derde dienen barrières te worden beslecht. De lokale en nationale overheid moeten beperkingen ten aanzien van de implementatie van toepassingen van ICT zoveel mogelijk wegnemen.

Bij de organisatie van het gebruik van verschillende vormen van ICT is het, naar de mening van de Commissie, niet verstandig om vanuit de technologie zelf te redeneren. Met het oog op de maatschappelijke acceptatie zou het verstandiger zijn om in de eerste plaats te bepalen welke maatschappelijke doelen bereikt moeten worden. Vervolgens kan dan bepaald worden welke vormen van ICT hier een bijdrage aan kunnen leveren. De ontwerpfase van de gekozen vorm van ICT is daarbij van groot belang. Tijdens deze fase worden keuzes gemaakt die van invloed zijn op de manier waarop de gekozen toepassing uiteindelijk gebruikt zal worden. Het uiteindelijke gebruik van ICT is daarom afhankelijk van de sociale context waarin het wordt ontwikkeld en toegepast. Tevens is het van groot belang dat burgers weten hoe zij met ICT moeten omgaan. Dit vraagt volgens de Commissie om opleiding, training en kennisoverdracht. Hiermee wordt indirect gewezen op één van de belangrijkste problemen voor de inzet van ICT door de (lokale) overheid: er is een bepaalde *competentie* van burgers voor nodig.

De inzet van ICT als middel om grootstedelijke problematiek aan te pakken kan volgens de Commissie enkel slagen wanneer burgers in staat worden gesteld om mee te beslissen over de wijze waarop dat gebeurt. De Commissie geeft aan dat binnen de huidige informatiesamenleving een samenwerking tussen burgers, (lokale) overheid en andere stedelijke actoren (zoals het bedrijfsleven, welzijnsinstellingen etc.) van cruciaal belang is om maatschappelijke doelen te bereiken. De beleving van burgers moet volgens de Commissie het startpunt zijn voor het opzetten van ICT-projecten. Zij zijn degenen die uiteindelijk bepalen of iets gebruiksvriendelijk is of niet. De vraag hierbij is echter in hoeverre dit mogelijk is wanneer er wordt samengewerkt met private partijen. Eerder is er al op gewezen dat er binnen een publiek-private samenwerking vaak een *afhankelijkheidsrelatie* ontstaat, waarbij weinig ruimte is voor de inbreng van actoren die niet (direct) deel uit maken van het samenwerkingsverband. Voor de Commissie staat echter vast dat de inzet van ICT alleen zin heeft wanneer het stadsbestuur en het bedrijfsleven daadwerkelijk aandacht hebben voor de wensen van burgers.

Tenslotte erkent de Commissie dat het principe ‘burgers aan het roer’ niet makkelijk is in te voeren. Dit hangt met name samen met het feit dat diverse partijen, waaronder zowel private partijen als burgers, obstakels zullen zien. Binnen de samenleving bestaan diverse factoren die de optimale inzet van ICT beperken, waardoor

een beoogde verandering niet zonder meer vanzelfsprekend is. Door de Commissie wordt op diverse beperkingen gewezen, zoals het gebrek aan bekendheid van de beschikbaarheid van informatie en toepassingen van technologische innovatie. Daarnaast worden ook beperkingen op het gebied van de bestaande wet- en regelgeving en administratieve en organisatorische structuren genoemd. Tevens zijn er technische beperkingen, zoals het gebrek aan compatibiliteit en standaardisatie, en financiële en commerciële beperkingen, zoals het gebrek aan liquide middelen en het gebrek aan competitie. Tenslotte kunnen er beperkingen bestaan op het gebied van de besluitvorming (zoals een dreigende fragmentatie van besluitvormingsarena's) en algemeen maatschappelijke weerstanden (zoals het gebrek aan maatschappelijke acceptatie van technologische innovaties). De genoemde beperkingen zorgen er voor dat de toepassing van ICT niet vanzelfsprekend tot allerlei beoogde veranderingen in de samenleving leidt. De beperkingen kunnen volgens de Commissie echter wel overwonnen worden. ICT zou hiervoor een aantal eigenschappen hebben en tevens kan een goede organisatie eraan bijdragen dat gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die ICT biedt. Een verdere invulling hieraan geeft de Commissie echter niet.

#### *De elektronische verhouding tussen overheid en burger*

In de nota *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger* (2000), gaat minister Van Boxtel voor Grote Steden- en Integratiebeleid in op de veranderde relatie tussen overheid en burger als gevolg van de opkomst van de ICT. Deze ontwikkeling stelt volgens de minister andere eisen aan het functioneren en de inrichting van de overheid. Van Boxtel beschrijft dit in termen van:

“... nieuwe informatierelaties met bedrijven, instellingen en een mondiger burger. Dat vraagt om een nieuw ‘contract’ tussen overheid en burger. Nieuwe afspraken dienen gemaakt te worden en de kern daarvan is dat de overheid inspeelt op de behoeften van de burger, toegankelijk en transparant is en communiceert in een interactief proces” (Van Boxtel 2000, p.4).

Een belangrijke maatschappelijke ontwikkeling is volgens Van Boxtel een toenemende individualisering van burgers. Burgers wensen steeds vaker directe invloed uit te oefenen

op beleid dat hen aangaat. Wanneer beleid echter niet of nauwelijks betrekking op hen heeft, nemen zij genoegen met de gang naar de stembus bij verkiezingen. Burgers bepalen als gevolg van de individualisering steeds meer zelf of, hoe en wanneer zij deelnemen aan bepaalde maatschappelijke netwerken. In de huidige maatschappij maakt de overheid onlosmakelijk deel uit van deze netwerken doordat zij steeds meer functioneert naast bedrijven, maatschappelijke instellingen en burgers. Vanwege de individualisering kunnen netwerken uitsluitend voortbestaan als ze op de behoeften van de deelnemende burgers inspelen. Virtuele gemeenschappen zijn steeds meer geïntegreerd binnen de fysieke wereld en bieden burgers nieuwe mogelijkheden om gelijkgestemden te vinden. Omdat burgers steeds frequenter op zoek zijn naar persoonlijke interessegebieden die vaak niet worden gedeeld door mensen in de directe leefomgeving, vormt ICT een belangrijk hulpmiddel.

De maatschappelijke en technologische ontwikkelingen hebben volgens Van Boxtel grote gevolgen voor het functioneren van de overheid. De manier waarop beleid wordt gemaakt en uitgevoerd krijgt een andere invulling en de communicatie met de samenleving loopt via andere kanalen. De invloed van ICT op het democratisch bestel is en zal volgens de minister onmiskenbaar zijn (Van Boxtel 2000, p.12). Dankzij ICT is het voor burgers eenvoudiger om informatie over dienstverlening, rechten, plichten en beleidsvoornemens op te zoeken en te vergelijken. De rol van de burger blijft hierdoor niet beperkt tot de reguliere verkiezingen en de formele inspraakgelegenheden. Binnen de netwerksamenleving worden overheid en burgers volgens Van Boxtel steeds gelijkwaardiger aan elkaar.

Mede door de toenemende individualisering van burgers is er een ontwikkeling in gang gezet naar een responsievere overheid. Van de overheid wordt verwacht dat zij zich verdiept in de behoeften van burgers, open staat voor overleg en actief verantwoording aflegt. Er dient een afweging gemaakt te worden tussen alle aanwezige belangen, waarbij beginselen als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en zorgvuldigheid een belangrijke rol spelen. Transparantie van het besluitvormingsproces is hierbij van cruciaal belang. Volgens Van Boxtel is deze openheid een voorwaarde voor een goede, langdurige informatierelatie. Wanneer de overheid burgers meer direct bij het bestuur wil betrekken, zal zij hier veel aandacht aan moeten besteden. Voor een goede verhouding tussen de

elektronische overheid en de burger zijn heldere afspraken noodzakelijk. Volgens de minister dient in dit ‘contract’ helder te zijn omschreven wat de burger mag verwachten van de elektronische overheid.

De kracht van de overheid wordt daarbij met name bepaald door het leveren van kwaliteit en het samenwerken met burgers en het delen van beleidsinformatie (Van Boxtel 2000, p.15). Hierbij kan in sommige gevallen gesproken worden van een co-productie van beleid. De klassieke functie van de overheid dient volgens de minister echter ook niet vergeten te worden. De overheid heeft een belangrijke taak in het bewaken van de rechtsorde en veiligheid. Daar komen wel nieuwe taken bij, zoals communicatief leiderschap.

De toepassing van de moderne technologie kan grote gevolgen hebben voor de democratie. ICT biedt volgens Van Boxtel grote kansen om vaker en meer adequaat politieke verantwoording af te leggen. Toch zijn er volgens de minister nog te weinig echt interactieve debatten. In veel gevallen wordt enkel vastgesteld beleid gepubliceerd. Dit terwijl dankzij technologische ontwikkelingen de elektronische overheid volgens hem: “... de soms slecht bezochte inspraakavond in het wijkgebouw kunnen aanvullen en op termijn misschien zelfs vervangen” (Van Boxtel 2000, p.31). De mening van burgers dient daarbij door politici serieus genomen te worden. Tevens dient het besluitvormingsproces transparant te zijn. Het interactief inzetten van ICT zal naar de mening van Van Boxtel bijdragen aan de totstandkoming van een *digitale democratie*. Er zijn echter nog een hoop vragen te beantwoorden alvorens deze er werkelijk zal komen. Zo is het de vraag of politiek verantwoordelijken eerst beslissen over de keuzemogelijkheden voordat burgers hun voorkeur mogen geven. Tevens is het de vraag of de uitslag van een dergelijk digitaal debat als een definitief standpunt beschouwd dient te worden of als een advies aan de gemeenteraad. De elektronische overheid zal hoe dan ook verantwoording moeten afleggen over de manier waarop burgers betrokken worden bij het besluitvormingsproces.

Om meer inhoud te geven aan de veranderende taken van de overheid heeft Van Boxtel een visie ontwikkeld met als titel ‘Vrijheid in verbondenheid’ (Van Boxtel 2000, p.16) Vrijheid staat hierbij voor de mogelijkheden van burgers ten aanzien van de manier waarop zij met de overheid verbonden willen zijn of in contact willen treden. Het begrip

‘verbondenheid’ kan volgens Van Boxtel op twee manieren worden opgevat. In de eerste plaats verwijst het naar de mening van de minister naar de toenemende verbondenheid van overheid, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers middels virtuele netwerken. In de tweede plaats verwijst het naar de afspraken over de vorm van de informatierelatie tussen de overheid en burgers. In het ‘contract’ dient volgens Van Boxtel een balans te worden gevonden tussen het stellen van normen door de overheid en de invloed van burgers op het beleidsproces. Tevens moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de inspanningsverplichting en de kwaliteitseisen.

De toepassing van ICT vraagt volgens Van Boxtel om een fundamenteel herontwerp van de inrichting van de diverse overheidsorganisaties. Tevens is een verdergaande samenwerking tussen deze organisaties noodzakelijk. Door het op gang brengen van een bewustwordingsproces, het opzetten van organisatieoverstijgende projecten, het ontwikkelen van instrumenten en een gerichte implementatie van een aantal loketten zijn naar de mening van de minister eerste stappen in de goede richting gezet. Dit proces dient te worden voortgezet. De doelstelling is: “... het creëren van een netwerkorganisatie die, in nauwe samenwerking met andere netwerken, kennis ontwikkelt en deelt en op basis daarvan waarde toevoegt aan de nationale en internationale gemeenschap” (Van Boxtel 2000, p.33).

Burgers moeten kunnen vertrouwen op het functioneren van de overheid en haar hierop kunnen aanspreken, aldus Van Boxtel. Daarom moet de overheid in de eerste plaats *bereikbaar* zijn, wat verder gaat dan alleen het verschaffen van toegang. De overheid dient op een toegankelijke manier te communiceren, dat wil zeggen dat overheidsinformatie voor alle burgers begrijpelijk en toegankelijk behoort te zijn. Ook transparantie en actualiteit zijn belangrijke waarden. Dit is volgens de minister echter niet voldoende. Zijns inziens dient er ook aan kwaliteitseisen als volledigheid en correctheid tegemoet dient te worden gekomen. Burgers moeten tevens zelf de mogelijkheid krijgen om te bepalen in hoeverre zij door de overheid op een actieve manier benaderd willen worden. De elektronische overheid biedt volgens Van Boxtel op deze manier *keuzevrijheid* voor burgers. Tevens dient de elektronische overheid *geloofwaardigheid* uit te stralen en moeten politici aangeven hoe zij omgaan met elektronische vormen van *participatie*.

Met betrekking tot de bereikbaarheid van de elektronische overheid streeft Van Boxtel ernaar om iedere burger in gelijke mate toegang te verschaffen tot overheidsinformatie. Het Internet wordt daarbij gezien als middel om bestuurlijke informatie op grote schaal openbaar te maken. Veel waarde wordt dan ook gehecht aan het ‘Internetloket’ van de overheid<sup>21</sup>, waarop alle overheidsinformatie te vinden is. Volgens de minister is de bereikbaarheid essentieel voor burgers in de rol als afnemers van overheidsdiensten en als participanten in een democratisch bestel. Hierbij spelen vragen rond de toegankelijkheid, het kwaliteitsniveau van fysieke transacties, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen ten aanzien van toegankelijkheid en het op maat leveren van overheidsinformatie een belangrijke rol. Op deze vragen kan volgens de minister pas een antwoord worden gegeven wanneer er voldoende inzicht bestaat in de behoeften van burgers. Om als elektronische overheid een goede verhouding met de burger te hebben is het voor de overheid van belang om te weten welke ongelijkheden in toegang en toegankelijkheden moeten worden opgelost en waar de prioriteiten liggen.

Om tegemoet te komen aan de behoefte van burgers aan meer inspraak en invloed stelt Van Boxtel dat de overheid zich wellicht actiever richting burgers dient op te stellen. De overheid biedt daarbij op eigen initiatief diensten aan en benadert burgers om actief deel te nemen aan het democratisch proces. De keuzevrijheid van burgers staat echter voorop. De actieve houding van de overheid kan grote voordelen hebben, zoals het verbeteren van de dienstverlening, het afnemen van niet-gebruik van bepaalde regelingen en het toenemen van de rechtsgelijkheid, effectiviteit en efficiency. Met name degenen die nu al goed de weg weten te vinden binnen de overheid en reeds gebruik maken van overheidsdiensten zullen daar van profiteren (Van Boxtel 2000, p.24). Ook de mogelijkheden als participant in het democratisch proces zullen voor hen interessant zijn. Degenen die nu moeite hebben met het benaderen van de overheid lijken echter nog meer voordelen te hebben van de actieve houding. Ondoorzichtige procedures zullen tot het verleden gaan behoren. In plaats daarvan zal er maatwerk worden gegeven om exact aan te geven welke rechten en plichten van toepassing zijn. Tevens wordt het volgens Van Boxtel voor deze burgers gemakkelijker om deel te nemen aan het democratisch proces.

---

<sup>21</sup> [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)

Om de elektronische overheid geloofwaardig over te laten komen, is het volgens Van Boxtel noodzakelijk om een aantal waarborgen te scheppen die burgers en organisaties beschermt tegen de nadelen van de informatiemaatschappij. Ook in de ‘nieuwe’ samenleving heeft de overheid de taak om erop toe te zien dat er geen onaanvaardbare ongelijkheid, onzekerheid, hinder of onveiligheid ontstaat voor burgers of de samenleving als geheel. Diverse nieuwe rechten zouden wellicht aan de burgers toegekend dienen te worden. Een voorbeeld van een dergelijk recht is het recht op deelname aan de informatiemaatschappij. De overheid dient te zorgen voor een goede toegang tot de (elektronische) overheidsinformatie. Hierbij wordt gewezen op het feit dat burgers in iedere openbare bibliotheek toegang kunnen krijgen tot het Internet. Een optimale toegang is daarmee volgens de minister nog niet verzekerd. Voor sommigen blijkt de drempel naar de bibliotheek nog te hoog te zijn. Daarnaast blijken anderen niet genoeg te hebben aan de internetcursussen die daar worden aangeboden. Zij hebben meer directe begeleiding nodig. Andere rechten die door de minister worden genoemd zijn het recht op regie over de eigen persoonsgegevens en het recht op vrijwaring van onnodig gegevensverkeer.

Met betrekking tot de participatie van burgers wordt door Van Boxtel een belangrijke waarde toegekend aan het Internet. Op het Internet zijn nieuwe vormen van interactie en communicatie ontwikkeld, die het voor burgers makkelijker maken om verbanden aan te gaan. Grenzen van tijd en ruimte vervagen, waardoor burgers op een door hen gewenst moment contact kunnen leggen. Door de deelname aan diverse virtuele gemeenschappen wordt de sociale participatie volgens de minister vergroot. De vraag is echter wat dit betekent voor de rol van de overheid en de politiek. Door Van Boxtel wordt hier geen antwoord op gegeven, maar wel worden enkele zaken opgemerkt. Zo wijst hij erop dat mede door het gebruik van ICT er steeds minder ruimte is om lang na te denken, overleg te voeren en zaken met elkaar af te stemmen voordat deze openbaar worden gemaakt. Dit zou veroorzaakt worden door het feit dat burgers door de inzet van ICT een snellere interactie en communicatie van de overheid verwachten.

### *ICT en de samenleving*

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft onderzoek gedaan naar de betekenis van ICT voor de samenleving, voor burgers en de werkwijze van de overheid. In het onderzoeksrapport *Ver weg én dichtbij* (2000) beschrijft de RMO ICT als een middel waarmee de ‘menselijke maat’ verder in het centrum van de samenleving en van organisaties gebracht kan worden. ICT breekt de registratie- en communicatiebeperkingen van de industriële samenleving en maakt andere organisatievormen dan bureaucratie en hiërarchie mogelijk. Met ICT kan maatwerk worden geleverd op diverse terreinen, zoals in de zorg, in de arbeid, in het onderwijs, in de landelijke besluitvorming, maar bijvoorbeeld ook in het buurtbeheer. De nieuwe technologie vormt volgens de RMO: “... niet alleen de sleutel voor een ‘new economy’, maar creëert ook, mits goed toegepast, meer ruimte voor menselijke kwaliteiten” (RMO 2000, p.12). De moderne technologie versterkt de sociale samenhang, aangezien door middel van ICT meer contacten zullen plaatsvinden tussen familie en vrienden. Het biedt tevens mogelijkheden om de individuele vrijheid te vergroten, aangezien er verbanden via Internet kunnen worden gevonden die passend zijn bij een persoon. Ondanks dat mensen buiten de eigen fysieke leefomgeving op zoek gaan naar gelijkgestemden, neemt daarmee de sociale cohesie volgens de Raad niet af. De invulling van het begrip verandert wel. Waarin de inhoud verschilt wordt echter niet aangegeven.

ICT kan mensen volgens de RMO weerbaarder, ontwikkelder, socialer en meer ontspannen maken. Organisaties en mensen dienen echter wel voorbereid te zijn om daadwerkelijk de kansen te benutten die ICT biedt. De Raad noemt maatschappelijke en digitale voorwaarden waaraan voldaan dient te worden. De maatschappelijke voorwaarden hebben betrekking op de organisatie van de publieke dienstverlening. De kwaliteit hiervan is op een aantal punten achtergebleven bij wat elders in de maatschappij standaard is geworden. “Het openbaar bestuur en daaraan gekoppeld de openbare dienstverlening zijn toe aan een moderniseringsslag”, aldus de Raad (RMO 2000, p.18). Digitale voorwaarden hebben betrekking op de vaardigheden om gebruik te maken van ICT en haar toepassingen. Ook aan deze voorwaarden dient voldaan te worden om ICT succesvol in te kunnen zetten.

Ten aanzien van de maatschappelijke voorwaarden wordt door de RMO opgemerkt dat de overheid meer ICT moet gaan toepassen, dat organisaties en processen anders dienen te worden ingericht en dat mensen op een andere manier zouden moeten leren werken. Door de overheid zijn weliswaar een groot aantal projecten met betrekking tot de inzet van ICT in gang gezet, maar de eigen organisatiestructuur is daarbij nauwelijks veranderd. Dit is volgens de RMO een gemiste kans aangezien netwerkachtige organisaties de betrokkenheid van medewerkers en cliënten zou vergroten en een effectieve en efficiënte overheidsorganisatie zou stimuleren. Door de inzet van ICT kunnen medewerkers grotere verantwoordelijkheden krijgen en ontstaan er betere en herkenbare relaties met burgers. Een cultuuromslag binnen het publieke domein is volgens de Raad noodzakelijk. Binnen de overheidsorganisatie zal daarbij sprake zijn van een combinatie van zowel zelfsturing als hiërarchie. De zelfsturing wordt gevormd door bijvoorbeeld de grotere verantwoordelijkheden van medewerkers. Tevens is er sprake van een hiërarchie door bijvoorbeeld een opgelegde standaardisering en uniformisering.

Met betrekking tot de digitale voorwaarden is de RMO van mening dat de overheid nog te weinig weet over de verspreiding van de nieuwe technologie in Nederland en over degenen die er wel of niet gebruik van maken en waarom. In dit kader wordt door de Raad gewezen op een ‘digitale kloof’. Hierbij draait het om de ongelijke toegang tot de nieuwe technologie, computers en Internet. Naast grote verschillen op wereldschaal, blijken deze ook te bestaan in het westen. Zo wordt aangegeven dat de groep mensen met toegang tot computers en Internet snel groeit, maar dat deze groei niet gelijkmatig is verdeeld. Mannen blijken meer toegang te hebben dan vrouwen, jongeren meer dan ouderen, hogeschoolden meer dan laaggeschoolden en hogere inkomenscategorieën meer dan lagere. Door de RMO wordt naar het rapport *Digitalisering van de leefwereld* (2000) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) verwezen, waarin wordt geconcludeerd dat het informatietijdperk oude ongelijkheden reproduceert, zonder er nieuwe aan toe te voegen. Door verschillen in bezit en gebruik bestaat het risico dat bijvoorbeeld ouderen, lager opgeleiden en allochtonen achter raken bij andere groepen. Op termijn zal materieel bezit volgens de RMO een minder relevante factor worden ten opzichte van netwerken en vaardigheden. De scheidslijnen waarlangs de huidige digitale kloof voor een groot deel loopt, zullen veranderen. Een eventuele

nieuwe kloof zal niet langs sociaal-economische lijnen lopen, maar langs: "... lijnen van creativiteit, adaptievermogen en de capaciteit om keuzes te maken" (RMO 2000, p.21). Om de bestaande ongelijkheden aan te pakken is het niet voldoende om gratis computers of gratis Internet beschikbaar te stellen. De oorzaken dienen te worden aangepakt, waarbij door de raad op vier vraagstukken wordt gewezen: de fysieke toegang tot ICT, de benodigde vaardigheden, de motivatie en het gebruik.

Over de fysieke toegang stelt de RMO dat burgers op verschillende manieren toegang kunnen krijgen tot ICT, bijvoorbeeld via hun computer thuis of op het werk, via publieke voorzieningen zoals in bibliotheken en scholen, via gemeenschapsvoorzieningen zoals wijkcentra, club- en buurthuizen en via de Internetcafés. De toegang tot Internet via publieke- en gemeenschapsvoorzieningen staat volgens de RMO momenteel terecht in de belangstelling. Hier zijn computers aanwezig waarmee burgers uiteenlopende vaardigheden kunnen opdoen. De Raad is dan ook van mening dat het bieden van toegang tot de virtuele wereld via deze gelegenheden een goede manier is om mensen die momenteel niet over een computer beschikken voor ICT te interesseren.

Om met ICT om te kunnen gaan zijn diverse vaardigheden noodzakelijk. In de eerste plaats dient men met de knoppen en toetsen om te kunnen gaan. Daarbij zijn echter ook andere vaardigheden van belang. De RMO wijst daarbij op de structurele en strategische vaardigheden. Structurele vaardigheden zijn de vaardigheden die van belang zijn om te kunnen omgaan met het interactieve karakter van ICT en de nieuwe wijzen waarop informatie beschikbaar komt. Strategische vaardigheden zijn vaardigheden die nodig zijn wanneer men op zoek wil gaan naar specifieke informatie. Door de RMO wordt verwezen naar een publicatie van het Rathenau Instituut waarin wordt geconcludeerd dat deze vaardigheden belangrijker zullen worden en dat mensen daar nooit in gelijke mate over zullen kunnen beschikken. Het verschil tussen groepen met en zonder deze vaardigheden zal volgens de RMO leiden tot een digitale kloof.

De RMO is van mening dat motivatie een belangrijke reden is voor mensen om ICT-producten aan te schaffen en te gebruiken. Hier wordt door de overheid nog te weinig aandacht aan besteed. Vragen dienen te worden gesteld over aanschaf en gebruik om beleid hiervoor te kunnen maken. Wanneer er meer aandacht is voor de motivatie van groepen die nu achterblijven, kunnen projecten succesvol worden. Voor visueel

gehandicapten moeten bijvoorbeeld bestaande toepassingen worden aangepast. Gebruikersgroepen dienen in de ontwerp- en ontwikkelingsfase reeds betrokken te worden. Op deze manier zullen mensen volgens de RMO gemotiveerd worden om ICT te gaan gebruiken.

Concluderend wordt door de RMO gesteld dat ICT veel kan betekenen voor de participatie van burgers, de stabiliteit van de samenleving en de kwaliteit van het dagelijks bestaan (RMO 2000, p.24). Het is daarom volgens de Raad noodzaak dat de overheid een krachtiger ICT-beleid gaat voeren. Om via ICT de samenleving te versterken is het echter noodzakelijk dat aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. ICT zal in de eerste plaats toegankelijk moeten zijn. De overheid kan op diverse manieren de toepassing en het ontwerp van ICT sturen. Daarnaast dient er een ICT-beleid ontwikkeld te worden dat uitgaat van maatschappelijke voorwaarden, waarbij er digitale kansen zijn voor iedereen. Tevens is het noodzakelijk om een beleidsimpuls te geven die een tijdelijk karakter kent.

#### 4.2 De moderne technologie en haar critici

De overheid is van mening dat ICT onder andere een oplossing kan bieden voor de huidige dilemma's van de lokale democratie. Zo kan met ICT tegemoet gekomen worden aan de wensen van een steeds meer geëmancipeerde burger die inspraak wil bij vraagstukken die hem direct aangaan. De verwachting dat ICT een oplossing kan bieden voor dergelijke vraagstukken berust onder meer op het idee dat ICT een neutrale ruimte is, vrij van de invloed van bestaande sociale, culturele en economische verhoudingen. De vraag is of dit soort veronderstellingen juist zijn. Is ICT wel een neutrale ruimte en zal de inzet daarvan daadwerkelijk leiden tot de hoogverwachte verbeteringen in de (lokale) democratie?

In de vorige paragraaf werd al duidelijk dat de overheid een aantal 'praktische' problemen constateert die een rol spelen bij de implementatie van ICT. De overheid erkent daarbij dat deze problematiek moet worden aangepakt alvorens ICT succesvol kan worden ingezet. In deze paragraaf zal de visie van een aantal auteurs worden besproken die onder andere meer inzicht geeft in de basis van deze problemen. De bespreking

daarvan zal zich concentreren op drie punten. Ten eerste wordt een genuanceerd beeld gegeven van de daadwerkelijke doelstellingen die met de inzet van ICT beoogd worden, dat verder gaat dan te spreken van een ‘verbetering’ of ‘versterking’ van de democratie. Met duidelijk omschreven doelstellingen is het vervolgens mogelijk om na te gaan of ICT inderdaad het geschikte middel is om dergelijke doelstellingen te bereiken. Tenslotte worden de gevaren van de inzet van de ICT besproken, waarbij wordt nagegaan of de gewenste positieve bijdragen aan de lokale democratie wellicht gepaard gaan met tegenstrijdige effecten.

In zijn publicatie *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie* wordt door Rein de Wilde aangegeven dat de verwachting van een democratische renaissance ten gevolge van technologische ontwikkelingen reeds een langere voorgeschiedenis kent (De Wilde 2000, p.100). Zo ging de opkomst van de radio gepaard met hoge verwachtingen over de invloed van dit medium op de democratie. Met behulp van de radio werd het mogelijk geacht om alle burgers van een afstand toe te kunnen spreken. De komst van televisie zou daar nog een aspect aan toevoegen: iedereen zou voortaan met eigen ogen kunnen zien wat er overal gebeurde. Ook de opmars van ICT en met name het Internet voedt volgens De Wilde de hoop op een meer democratische samenleving en een herverdeling van de macht. De mensheid zou voor het eerst beschikken over een medium dat het bezit is van ‘iedereen’ en het zou bovendien erg laagdrempelig zijn.

Naar de mening van De Wilde kan ICT echter niet als een neutrale ruimte worden gezien. Alhoewel wereldwijd de verwachting van Internet bestaat dat deze technologie zal leiden tot een democratischer samenleving en een herverdeling van de macht, wijst hij erop dat uit geen enkel onderzoek blijkt dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Het ziet er volgens hem niet naar uit dat de virtuele wereld van het Internet: “... een ‘nieuwe’ wereld is, in de klassiek Amerikaanse zin van het woord: een wereld zonder verleden, een leeg gebied waar oude machtsverschillen er niet toe doen, waar de politiek opnieuw kan worden uitgevonden en culturele hiërarchieën hun geldingskracht verloren hebben” (De Wilde 2000, p.102). Internet is volgens hem: “... slechts een element binnen een zich op breder vlak ontwikkelende technologische cultuur die nog altijd per natie of regio grote verschillen kent” (De Wilde 2000, p.102). Zo laat consumentenonderzoek zien dat de wijze waarop mensen binnen naties gebruik maken van Internet verschilt. De Wilde

verwijst tevens naar het rapport *Digitalisering van de leefwereld* (2000) van het Sociaal en Cultureel Planbureau waarin wordt duidelijk gemaakt dat het Internet tot op heden de oude wetmatigheden uit de geschiedenis van het mediaonderzoek volgt. Er wordt gewezen op het feit dat iedereen minstens één televisie heeft, maar dat niemand er op dezelfde wijze gebruik van maakt. Televisie heeft zich sneller verspreid dan het Internet en bereikt ook veel meer mensen. De techniek op zichzelf blijkt echter niet bestaande culturele verschillen te kunnen veranderen.

Aan ICT valt volgens De Wilde geen status aparte toe te kennen. Internet is met name een technologie die is ingebed in meer omvattende culturele, sociale en economische verhoudingen. Dit wil niet zeggen dat er met ICT niets gedaan kan worden aan een versterking van de democratie. Het blijft naar de mening van De Wilde een ruimte waarin democratische praktijken mogelijk zijn en waar verzet kan worden geboden tegen de bestaande machten en hiërarchische structuren. Hierbij dient echter meer stil gestaan te worden bij de bestaande culturele, sociale en economische verhoudingen.

Volgens Jan Van Dijk (Van Dijk 1997, p.203) spelen bij de toepassing van ICT in de politiek meerdere opvattingen van democratie een rol. Volgens Van Dijk kunnen vijf opvattingen van democratie onderscheiden worden, die ieder hun voorkeuren hebben ten aanzien van de inzet van ICT. De aanhangers van de *legalistische* en *competitieve* democratie streven naar een beter functionerende vertegenwoordigende politiek. ICT wordt hierbij gebruikt om informatietekorten op diverse niveaus in het politieke systeem op te heffen. Op deze manier wordt het functioneren van de politiek verbeterd. Tevens wordt ICT gebruikt om burgers te informeren over het beleid dat wordt gevoerd. Volgens Van Dijk zijn deze opvattingen dominant in de westerse politieke systemen. De aanhangers van de *plebiscitaire* democratie willen ICT gebruiken om burgers invloed te laten uitoefenen op de besluitvorming. Op deze manier wordt getracht de politiek meer in de maatschappij te brengen. Door de aanhangers wordt gestreefd naar een ‘vermaatschappelijking’ van het politiek systeem met behulp van onder andere telepeilingen, -referenda en elektronische discussies. De voorstanders van een *pluralistische* democratie willen een ‘vermaatschappelijking’ van de politiek realiseren via meningsvorming binnen maatschappelijke organisaties. Volgens de aanhangers van

deze visie kan ICT de communicatie in en tussen organisaties verbeteren. Tenslotte zijn er nog opvattingen over een *participatieve* democratie. De aanhangers van deze visie willen ICT gebruiken om hiermee het actieve burgerschap te stimuleren. Het doel is een zo breed mogelijke meningsvorming over politieke zaken te bereiken. Deze vijf opvattingen verschillen naar mening van Van Dijk op drie punten. Ten eerste kan democratie gericht zijn op meningsvorming of besluitvorming. Voor deze doelen kunnen, ten tweede vertegenwoordigende of directe middelen gebruikt worden. Ten derde kan democratie gebruikt worden voor concentratie of spreiding van de politiek.

Jan van Dijk gaat ook in op de vraag of het gebruik van ICT daadwerkelijk aan de beoogde doelstellingen voldoet. Volgens hem maakt het gebruik van ICT weliswaar belangrijke verschuivingen in het politiek systeem mogelijk, maar zal het geen revolutie veroorzaken (Van Dijk 1997, p.193). Veranderingen hebben eerder een evolutionair karakter. Het is onwaarschijnlijk dat de fundamenteën van de westerse politieke systemen zullen verdwijnen als gevolg van het gebruik van ICT. Deze fundamenteën zijn: (a) een min of meer democratische vertegenwoordiging; (b) een blijvende centrale rol van de natiestaat en het politiek en openbaar bestuur; (c) allerlei gedeelde verantwoordelijkheden. Van Dijk sluit niet uit dat deze fundamenteën een andere inhoud krijgen. Maar dit is niet enkel aan de inzet van ICT toe te schrijven. In de moderne geschiedenis zijn de fundamenteën door diverse oorzaken qua inhoud vaker veranderd. De politiek-inhoudelijke rationaliteit (de manier waarop politiek wordt bedreven) heeft wel meer concurrentie gekregen van een technologische rationaliteit. De technologische rationaliteit (de manier waarop een technologie is vormgegeven) laat echter voldoende ruimte open voor de politiek-inhoudelijke rationaliteit. De algemene conclusie van Van Dijk is dan ook dat ICT vooral: "... bestaande ontwikkelingen faciliteert, versterkt of articuleert" (Van Dijk 1997, p.195).

Het gebruik van ICT kan beperkingen en/of gevaren met zich meebrengen. Van Dijk geeft aan dat het politiek bestuur in de twintigste eeuw veel macht verloren heeft aan het openbaar bestuur, het ambtenarenapparaat. De expertise met betrekking tot de diverse beleidsterreinen is steeds meer bij ambtenaren komen te liggen. Zij zijn degenen die het gemaakte beleid dienen uit te voeren, hetgeen leidt tot het ontstaan van kenniscentra binnen het ambtenarenapparaat. Hierdoor bestaat er vaak een 'kenniskloof' tussen het

openbaar bestuur en het politiek bestuur. ICT kan volgens Van Dijk een belangrijk hulpmiddel zijn voor het politiek bestuur in de aansturing en controle van het openbaar bestuur. Op deze manier zou 'de politiek' zich weer wat meer macht kunnen toe-eigenen ten aanzien van het ambtenarenapparaat. Het omgekeerde is echter ook mogelijk en waarschijnlijk. ICT kan de macht van het openbaar bestuur ten aanzien van het politiek bestuur vergroten. Dit zal met name het geval zijn wanneer de technologische rationaliteit het wint van de politiek-inhoudelijke rationaliteit. Binnen het ambtenarenapparaat ontstaan gespecialiseerde kenniscentra die zich zelf zullen aansturen wanneer zij niet van boven af duidelijke normen krijgen opgelegd. Volgens Van Dijk zal de technologische rationaliteit het altijd winnen van de politiek-inhoudelijke rationaliteit wanneer er geen duidelijke normen worden opgesteld vanuit het politiek systeem.

Wat betreft het gebruik van ICT ligt het zwaartepunt momenteel bij het openbaar bestuur. Dit wordt volgens Van Dijk gelegitimeerd door te wijzen op de betere dienstverlening aan burgers en een transparante en beter benaderbare overheid (Van Dijk 1997, p.197). Hij erkent dat dit belangrijke toepassingen zijn. Maar in de praktijk valt de aandacht voor deze toepassingen echter in het niet bij de aandacht die de interne toepassingen van het openbaar bestuur krijgen. De diverse registratiesystemen staan hierbij centraal. Deze systemen zouden kunnen bijdragen aan de effectiviteit en efficiëntie van het overheidsbeleid in een complexe beleidsomgeving. Tevens zouden ze kunnen bijdragen aan het rationaliseren van het bestuursproces en de bureaucratie helpen moderniseren. Hieraan zijn volgens Van Dijk echter ook veel praktische en principiële problemen verbonden. Later in dit betoog zal hier nog aandacht aan worden besteed.

Paul Depla is van mening dat de doelstellingen van de inzet van ICT vanuit twee perspectieven op de rolverdeling en organisatie van de lokale democratie kunnen worden nagestreefd (Depla 1995, p.221). Deze perspectieven zijn de 'vervolmaking' en de 'vermaatschappelijking'. Vanuit het eerste vernieuwingsperspectief, dat van 'vervolmaking', richten de diverse ICT-initiatieven zich op een hervorming van de interne organisatie van de lokale overheid. Daarbij gaat het om een aanpassing van bestaande routines en procedures. Deze aanpassingen worden als noodzakelijk gezien om het functioneren van het bestaande democratische systeem te optimaliseren. Tevens is het vervolmakingsperspectief gericht op het aanscherpen van de posities van de

bestuursorganen binnen de lokale overheid, namelijk de gemeenteraad en het College van B&W. Dit moet leiden tot een lokaal bestuur dat effectiever en democratischer functioneert, en waarop kiezers invloed kunnen uitoefenen. In dit kader is het van belang dat het beleidsproces beter wordt gestructureerd en dat het ambtenarenapparaat zorgt voor een betere dienstverlening.

Er zijn een aantal manieren waarop ICT volgens Depla een potentiële bijdrage kan leveren aan de ‘vervolmaking’. Zo zouden maatschappelijke voorkeuren en ontwikkelingen met behulp van ICT sneller en eenvoudiger kunnen worden geconstateerd. Op deze manier heeft de moderne technologie betekenis voor de daadkracht van de lokale overheid. Tevens kan de inzet van de nieuwe technologie leiden tot een hogere mate van transparantie in het beleidsproces. ICT kan namelijk bijdragen aan het structureren ervan. Door de inzet van de nieuwe technologie kunnen de activiteiten van ambtenaren bijvoorbeeld eenvoudiger worden gecontroleerd. Een ander voordeel van ICT voor de lokale overheid is dat daardoor een betere en snellere dienstverlening mogelijk is, aldus Depla.

In het tweede vernieuwingsperspectief, dat van ‘vermaatschappelijking’, wordt een versterking van de lokale democratie binnen de maatschappij beoogd. In dit kader wordt ernaar gestreefd om burgers en (maatschappelijke) organisaties actiever te betrekken bij het besluitvormingsproces. Tevens wordt getracht de maatschappelijke positie van de gemeenteraad te vergroten door raadsleden meer met burgers en organisaties in contact te laten treden. Het beleid wordt in dit perspectief opgevat als resultaat van een interactieproces en een vorm van coproductie, waaraan burgers en instanties deelnemen die belang hebben bij het te vormen beleid.

Ook voor de vermaatschappelijking van het beleidsproces kan ICT een stimulans zijn. Nieuwe vormen van overleg tussen direct betrokkenen worden met behulp van ICT mogelijk. Elektronische netwerken kunnen bijvoorbeeld de communicatie tussen de lokale overheid en de belanghebbenden vereenvoudigen. Met ICT-toepassingen kan een coproductie van beleid eenvoudiger worden georganiseerd door het gemeentebestuur.

Ondanks de mogelijkheden die Depla ziet weggelegd voor het gebruik van ICT geeft hij aan dat de inzet van ICT niet automatisch leidt tot een vervolmaking of tot een vermaatschappelijking van de lokale democratie (Depla 1995, p.246). Alhoewel ICT in

de praktijk reeds bij verschillende initiatieven voor politieke en bestuurlijke vernieuwing wordt ingezet, speelt ze slechts een ondersteunende rol op de achtergrond. Technologie is daarmee slechts op een indirecte manier van betekenis voor het vernieuwingsproces. ICT wordt daarbij volgens Depla zeer eenzijdig gebruikt en is erop gericht om in korte tijd grote hoeveelheden informatie te verzamelen, verwerken, bewerken en te analyseren. Op deze wijze wordt de kennis van maatschappelijke, bestuurlijke en van politieke ontwikkelingen groter. Van andere mogelijkheden, zoals het interactief inzetten van ICT wordt echter nog relatief weinig gebruik gemaakt.

In het eenzijdige gebruik van de moderne technologie kunnen volgens Depla diverse gevaren rusten, die ertoe kunnen leiden dat het tegendeel van de oorspronkelijke doelstelling bereikt wordt. Zo waarschuwt de auteur dat de inzet van ICT vanuit het vervolmakingsperspectief kan leiden tot het ontstaan van een ‘bureaucratische’ disciplinerende van de politiek (Depla 1995, p.225). Wanneer geautomatiseerde systemen worden gebruikt, zouden politici minder gemakkelijk in staat zijn om te interveniëren in het beleidsproces. Wegens de technische beperkingen van het systeem kan niet op alle politieke wensen worden ingegaan. Bovendien kan er volgens Depla een grote druk ontstaan op raadsleden om de bestaande regelgeving zo lang mogelijk in stand te houden, aangezien aanpassingen aan technische systemen vaak kostbaar zijn.

Ook het ontstaan van een peilingsdemocratie is een gevaar dat volgens Depla onderkend moet worden. Een peilingsdemocratie kan ontstaan als door middel van ICT de burgers dichter bij de besluitvorming worden betrokken. Zo kunnen burgers, onder andere met elektronische referenda eenvoudig en steeds veelvuldiger door de lokale overheden worden geraadpleegd. De wensen en voorkeuren van burgers ten aanzien van het te vormen beleid worden op deze manier inzichtelijk gemaakt. Lokale politici kunnen beslissingen nemen op basis van deze kennis. Op deze manier krijgen burgers op een indirecte wijze invloed op de besluitvorming. Het gevaar dat volgens Depla schuilt in het frequent gebruik van elektronische burgerraadplegingen is een teruglopende animo voor de lokale stembus. In dat geval zou een ‘peilingsdemocratie’ ontstaan, waarbij de rol van de burger als kiezer wordt gemarginaliseerd. Depla is van mening dat de noodzaak om burgers te raadplegen zou kunnen verminderen door de beschikbaarheid van ICT. Het

verband tussen de opkomst van ICT en de versterking van de rol van burgers als kiezers is volgens hem daarom minder vanzelfsprekend als vaak wordt gesuggereerd.

Depla waarschuwt eveneens voor het ontstaan van een ‘tellen’-democratie door de inzet van ICT vanuit het vernieuwingsperspectief van ‘vermaatschappelijking’. Alhoewel het in dit perspectief de bedoeling is om ICT in te zetten voor een betere communicatie tussen lokale overheid en belanghebbenden, wordt ze in de praktijk vaak op een geheel andere manier gebruikt. Het is voornamelijk een instrument dat de mogelijkheid biedt om grote hoeveelheden gegevens op een snelle, goedkope en eenvoudige manier te verzamelen, verwerken en op te slaan. Hierdoor kan men spreken van een ‘tellen’-democratie, waarin bestuurders zich enkel laten leiden door aantallen zonder daarbij te letten op meningsvorming. Tevens wordt het openbaar bestuur volgens Depla door de extra kennis verleid om meer taken naar zich toe te trekken, wat zal bijdragen aan: “... een herstel van cybernetische sturingsambities” (Depla 1995, p.227). In dit beeld wordt aan belanghebbenden een minder belangrijke rol toegedicht als binnen het vermaatschappelijkingsperspectief wenselijk is. Van burgers wordt steeds minder vaak een initiërende bijdrage verwacht. Burgers krijgen in dit beeld een reagerende rol opgelegd, die vaak niet verder gaat dan aan te geven of men wel of niet voor het voorgestelde beleid is.

Een laatste gevaar waarvoor Depla aandacht vraagt is dat de inzet van de ICT in het belang voor de vervolmaking kan leiden tot een aantasting van de vermaatschappelijking. Zo zal het herstel van de sturingsambities (vervolmaking) vanuit het vermaatschappelijkingsperspectief niet worden gezien als een vorm van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Beide perspectieven ondervinden volgens Depla zowel steun als hinder van de ontwikkelingen die samenhangen met de komst van ICT.

#### 4.3 ICT in de praktijk

In de vorige twee paragrafen is aandacht besteed aan diverse visies op de inzet en gevolgen van ICT. Alhoewel hierbij over mogelijke toepassingen van de ICT is gesproken, zijn geen daadwerkelijke praktijkvoorbeelden aan de orde gekomen. Omdat recente praktijkvoorbeelden belangrijke aanvullende informatie over de problematiek bij

de inzet van ICT kunnen verschaffen, worden in deze paragraaf twee voorbeelden uit de praktijk bestudeerd. Het eerste voorbeeld is het participatieproject ‘Geef mij de ruimte’ van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM)<sup>22</sup>. In het tweede voorbeeld wordt een ICT-project van de lokale overheid beschreven. Hierbij gaat het om het project de ‘Kenniswijk’ in de regio Eindhoven.

### *Geef mij de ruimte*

“Vanaf volgende week maandag kan iedereen meepraten over de toekomstige inrichting van Nederland. Dan start de landelijke discussie *Geef mij de ruimte*. Mensen kunnen een enquête invullen op Internet. Minister Pronk (VROM) wil de uitkomsten gebruiken voor de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening die hij dit jaar wil publiceren” (Metro, 16 februari 2000).

Met deze en andere aankondigingen zijn mensen uitgenodigd om deel te nemen aan een landelijk participatieproject dat betrekking heeft op de toekomstige ruimtelijke inrichting van Nederland. De pretentie van het project is om burgers in staat te stellen om invloed uit te oefenen op de totstandkoming van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarmee zouden burgers een stem hebben in de toekomstige ruimtelijke ordening tot ongeveer 2020 met een ‘doorkijk’ naar 2030. ‘Geef mij de ruimte’ is georganiseerd door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en heeft plaatsgevonden van februari tot en met juni 2000. Het project heeft onder de verantwoordelijkheid gestaan van Lisette Dekker en Eisse Kalk, beide medewerkers van het IPP.

Voor ‘Geef mij de ruimte’ is gebruik gemaakt van een procesvorm die bestaat uit een viertal fasen: de opiniewijzer, de analyse, de adviesgroepen en het draagvlakonderzoek. In de eerste fase, die van opiniewijzer<sup>23</sup>, is er een enquête gehouden via het Internet. Tevens is de opiniewijzer als aanvulling in verschillende regionale dagbladen afgedrukt en zijn mensen telefonisch ondervraagd.

Uit een gesprek met Lisette Dekker blijkt dat burgers niet bij de vormgeving van de vragenlijst zijn betrokken:

---

<sup>22</sup> Voor de beschrijving van deze casestudy wordt gebruik gemaakt van een ongepubliceerd onderzoek, getiteld *Geef mij de ruimte. Een analyse van een participatieproject* (Van der Zweth 2000).

<sup>23</sup> Zie de bijlage waar de opiniewijzer voor landsdeel Zuid integraal is afgedrukt.

“Je begint je dus eerst in te lezen in de problematiek en op een gegeven moment ga je daar eens wat hoofdpunten uit halen. Wat zijn nou belangrijke thema’s waar keuzes op gemaakt worden die grote invloed zouden kunnen hebben op de toekomstige inrichting van Nederland? Dan kom je al gauw op thema’s van wonen, werken, mobiliteit en milieu. Dat zijn vier hoofdblokken. (...) Vervolgens bedenk je ook dat er dingen zijn die landelijk spelen, maar ook dingen die in een landsdeel [Noord, Zuid, Oost en West] spelen, dat kan verschillend zijn. Dus we hebben uiteindelijk gekozen voor vijf blokken en per blok drie landelijke vragen en twee vragen die eventueel gewijd zouden kunnen zijn aan dingen die in een landsdeel spelen. Dan heb je al gauw twintig vragen, dat is het maximum voor een opiniewijzer anders doen mensen niet meer mee” (Van der Zweth 2000, p.6).

Er is bewust voor gekozen om de enquête op drie manieren via het Internet, in de krant en per telefoon aan te bieden. Zowel Internet als de krant hebben volgens Dekker een vorm van zelfselectie: om het Internet op te kunnen moet je in het bezit zijn van een computer met Internetfunctionaliteit en op een krant moet je geabonneerd zijn. Hiermee wordt onder andere rekening gehouden met de sociale, culturele en economische inbedding van de gebruikte vorm van beide media. Aangezien het Internet en de krant niet representatief zijn, is een telefonische steekproef toegevoegd om de resultaten van de opiniewijzer in krant en op het Internet te controleren. Daarbij wordt niet op de exacte percentages gelet, maar voornamelijk op de voorkeuren van de gemiddelde Nederlander. De telefoon heeft echter ook een vorm van zelfselectie: iemand moet immers bereid zijn om mee te werken aan de enquête. Volgens Dekker is dit geen onoverkomelijk probleem. De drie verschillende elementen vullen elkaar aan en zorgen ervoor dat de uitkomsten representatief zijn.

De opiniewijzer dient voornamelijk om punten te vormen voor de latere discussie tussen burgers. De resultaten dienen echter eerst geanalyseerd te worden om tot de onderwerpen te komen waarover gepraat zal worden. Waar burgers niet zijn betrokken bij de vormgeving van de opiniewijzer, blijkt dat ook bij de analyse niet het geval te zijn. In eerste instantie geven een aantal analisten verschillende interpretaties van de uitkomsten van de opiniewijzer per landsdeel. Vervolgens worden deze beschouwingen op hun beurt weer geanalyseerd door de medewerkers van het IPP. Uit deze analyse worden de belangrijkste discussiepunten gevormd per landsdeel.

In ieder landsdeel is een adviesgroep gevormd, die hebben gediscussieerd over de vastgestelde punten. Deze adviesgroepen bestonden uit mensen die zich daarvoor hebben opgegeven via het Internet, de krant of telefoon. Bij de indeling van deze groepen van burgers is er onderscheid gemaakt tussen mensen met verschillende interesses of belangen. Volgens de medewerkers heeft dit te maken met het feit dat er mensen zijn die meer economisch zijn georiënteerd, mensen die meer interesse hebben in milieu en mensen die zich met name richten op de maatschappelijke gevolgen. Naast ‘normale’ burgers zijn bij de bijeenkomsten ook een aantal deskundigen aanwezig geweest. Zij hebben vooral een ondersteunende functie gehad. Tijdens deze fase is tevens een onderdeel ‘creatief met ruimte’ op de website gecreëerd, waar mensen door middel van foto’s of grafische animaties hun ideeën kwijt konden. Aan het einde van deze ‘adviesgroep-fase’ zijn er een aantal scenario’s en adviezen geformuleerd.

Voordat de resultaten aan minister Pronk van VROM zijn aangeboden, zijn de scenario’s en adviezen eerst gepresenteerd aan een breder publiek. Hiervoor is gekozen aangezien ook de adviesgroepen volgens Dekker een vorm van zelfselectie met zich meebrengt. De verschillende groepen bestaan vooral uit mensen die bereid zijn om drie keer te komen naar een bijeenkomst en die hoogstwaarschijnlijk een interesse hebben in deze materie. Een draagvlakonderzoek is daarom noodzakelijk geacht om te bepalen of de resultaten ook daadwerkelijk de mening van ‘het volk’ representeren. Op 17 juni 2000 zijn de scenario’s en adviezen tijdens de slotmanifestatie aan de minister aangeboden en is het project tot een einde gekomen.

Ondanks dat men rekening heeft proberen te houden met onder andere de representativiteit van de deelnemers aan de opiniewijzer op Internet, is door verschillende participanten kritiek geuit op de manier waarop ‘Geef mij de ruimte’ heeft plaatsgevonden. Deze kritiek heeft vooral betrekking op de vorm van de opiniewijzer. Alhoewel de uitnodigingen in de krant een vrije meningsvorming over het betreffende onderwerp veronderstellen, blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. De vragen die zijn gesteld in de opiniewijzer zijn gesloten. Een vrije meningsvorming wordt hiermee onmogelijk gemaakt. Deze kritiek is met name geuit in het gastenboek van de website van het project ([www.geefmijderuimte.nl](http://www.geefmijderuimte.nl)). Hieronder zullen een aantal van deze kritieken worden weergegeven.

“Een prima voorbeeld van een enquête op Internet: technisch goed in elkaar, fraai vormgegeven en vooral duidelijk. Toch mis ik in de responsmogelijkheden een aantal antwoordmogelijkheden. Daardoor komt een aantal vragen suggestief over. De antwoordmogelijkheden zijn daarnaast niet alleen nationaal, doch vooral provinciaal gericht. Net alsof er geen andere (betere) mogelijkheden zijn. Verder valt mij het gemis op aan een eigen mening. Wie weet had daar het ei van Columbus tussen gezeten!”

“Ik vul de opiniewijzer niet in, omdat ik bij de vragen mijn voorkeur niet terugvind. Teveel wordt, vind ik, uitgegaan van een bepaalde onomkeerbare richting. Ik zou dan steeds een mening in kunnen vullen, maar dat dekt de lading in het geheel niet.”

“Gelukkig zag ik nog een paar reacties die dezelfde kant opgaan als de mijne: leuk dat de overheid mijn mening wil weten, maar waarom alleen in de vorm van door diezelfde overheid bedachte technische ‘oplossingen’ voor nogmaals door diezelfde overheid bedachte ‘problemen’? Nederland is niet vol, maar de overheid maakt ons dat wijs, omdat er dan zo lekker gestuurd en geregeld en gepland kan worden. Waarom staan er nergens antwoordcategorieën in de trant van “... naar de wens van de betrokkenen.” Nu is er keus uit bouwen in de stad of bij dorpen, zonder dat het relevant lijkt te zijn wat de betrokkenen (wij dus) het liefst willen.”

Hoewel deze kritieken niet al het commentaar kunnen representeren dat in het gastenboek is geuit, valt er wel de algemene kritiek uit te halen dat deze enquête te sturend is.

Hierdoor kunnen mensen hun eigen wensen en ideeën niet kwijt. Dekker is van mening dat de gekozen werkwijze niet is te vermijden (Van der Zweth 2000, p.16). Gesloten vragen zijn volgens haar noodzakelijk om kwantitatieve gegevens te kunnen genereren. In totaal zijn er meer dan 16.000 opiniewijzers ingevuld. Wanneer een opiniewijzer dan ook nog eens een aantal open vragen zou bevatten, dan zou het onmogelijk worden om deze te analyseren.

De kritiek die is geuit op de vorm van de opiniewijzer leidt tot de conclusie dat niet in voldoende mate voldaan is aan de pretentie om burgers meer direct bij het beleid ten aanzien van de toekomstige inrichting te betrekken. Niet de burgers die de opiniewijzer hebben ingevuld, maar uitsluitend degenen die zitting hebben genomen in de adviesgroepen konden daadwerkelijk een inhoudelijke bijdrage leveren. Aan een volledig openbare meningsvorming, die van groot belang is voor het functioneren van de (lokale)

democratie, ontbreekt het bij het participatieproject ‘Geef mij de ruimte’. Het bereiken van de doelstelling die door Paul Depla als ‘vermaatschappelijking’ wordt aangeduid, is door het gebruik van gesloten vragen belemmerd. Men dient daarbij waakzaam te zijn voor de ontwikkeling tot een ‘tellen’-democratie, iets waarvoor hij waarschuwt.

Percentages worden in dat geval belangrijker dan de redenen voor de visie en/of mening.

De manier waarop bij ‘Geef mij de ruimte’ is gewerkt is niet uniek. Ook in andere (lokale) projecten waarin nieuwe technologie wordt toegepast, wordt gewerkt met gesloten vragen. Het argument hiervoor is dat gegevens op deze manier beter te verwerken zijn. Hiermee wordt niet alleen voorbij gegaan aan de mogelijkheid tot vrije meningsvorming, maar ook aan de manier waarop burgers een dergelijke werkwijze beleven. Door de wijze waarop vragen worden gesteld, krijgen burgers minder snel het idee dat het om hun mening gaat. Dit blijkt onder andere uit de kritiek uit het gastenboek van ‘Geef mij de ruimte’, waarin een bezoeker aangeeft door de gesloten vragen te hebben besloten in zijn geheel niet deel te nemen. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de (lokale) democratie functioneert. Wanneer burgers het idee krijgen dat het niet om hun mening gaat, zullen zij wellicht minder snel participeren.

### *Kenniswijk*

Behalve dat de vormgeving van een ‘digitaal’ project van groot belang is voor de werking van de democratie, is de totstandkoming en de invulling die de diverse actoren eraan geven dat ook. Alhoewel participatieprojecten vaak een tijdelijk karakter kennen, zijn er ook diverse initiatieven met behulp van de moderne technologie die een langduriger bestaan hebben. Een voorbeeld hiervoor is het ICT-project De Digitale Stad. Dit project biedt een virtuele ruimte waarin burgers een eigen plek kunnen innemen en andere inwoners van De Digitale Stad kunnen treffen. Een ander voorbeeld is de onlangs in Eindhoven en omgeving gestarte Kenniswijk ([www.kenniswijk.nl](http://www.kenniswijk.nl)). Alhoewel dit een tweejarig experiment is op initiatief van staatssecretaris De Vries van Verkeer en Waterstaat, wordt verwacht dat dit project een langere loopduur zal kennen.

Met de ‘Kenniswijk’ is het de bedoeling om zowel innovaties op het gebied van ICT-voorzieningen, als elektronische diensten dichterbij de burgers te brengen (Task Force Zebra 2000, p.5). ICT wordt door Task Force Zebra, het projectbureau van de

Kenniswijk, gezien als één van de belangrijkste dragers en trekkers van de regio-ontwikkeling. ICT is volgens het bureau de economische groeisector en motor bij uitstek voor de toekomst. Met name in deze sector zullen zich ontwikkelingen voordoen met betrekking tot de bedrijvigheid en werkgelegenheid. ICT biedt echter ook mogelijkheden om andere maatschappelijke doelen te bereiken, met name op het gebied van scholing, zorg, mobiliteit en ruimtegebruik. De inzet van ICT zal volgens het projectbureau leiden tot kwaliteit en duurzaamheid. De ambitie is daarbij gericht op de doelstelling van: "... beter leven, beter werken en beter leren" (Task Force Zebra 2000, p.24). Om dit doel te bereiken wordt door diverse actoren samengewerkt, waaronder de overheid, het bedrijfsleven, kennis- en onderwijsinstellingen en zorginstellingen. Opmerkelijk in het financieringsplan is dat het project voor een zeer groot deel door private partijen wordt gefinancierd (Task Force Zebra 2000, p.89).

In het programma van de Kenniswijk in de regio Eindhoven wordt de nadruk gelegd op zes verschillende aandachtsgebieden, waarmee de doelstelling bereikt zou moeten worden. Deze gebieden betreffen 'Smart Living', 'Zorg en Welzijn', 'Onderwijs en Educatie', 'Arbeidsmarkt', 'Vestigingsklimaat' en 'Diensten', waaronder diensten vallen die door de lokale overheid worden aangeboden. De commerciële, non-profit en overheidsdiensten zijn niet uitsluitend bedoeld voor het kerngebied, in eerste instantie Eindhoven en Helmond, maar hebben volgens het projectbureau ook effect op degenen met toegang tot Internet in de regio. Het is dan ook de bedoeling dat het project in de nabije toekomst niet alleen het kerngebied zal bestrijken, maar de gehele regio. Aan virtuele gemeenschappen wordt hierbij een belangrijke rol toegedicht om burgers meer met elkaar in contact te laten treden, wat bijdraagt aan de sociale cohesie zowel binnen als tussen wijken.

Onder 'Smart Living' vallen volgens het projectbureau diensten die het leven moeten vergemakkelijken. Zo wordt het mogelijk om op elk moment en elke locatie informatie via de Kenniswijk te raadplegen en transacties te doen. Via de website van de supermarkt kunnen bijvoorbeeld de benodigde boodschappen worden opgegeven. In dit aandachtsgebied bevinden zich dus met name commerciële diensten.

In het aandachtsgebied 'Zorg en Welzijn' worden producten aangeboden die de gebruiker van de Kenniswijk helpen om informatie te verkrijgen over de

gezondheidszorg en producten of diensten die het welzijn bevorderen. Met betrekking tot diensten in de gezondheidszorg wijst het projectbureau onder ander op diensten waarmee oudere mensen langer zelfstandiger kunnen wonen. Diensten die het welzijn bevorderen zijn diensten die bijvoorbeeld betrekking hebben op sport en cultuur.

Er dient volgens Task Force Zebra echter ook aandacht worden geschonken aan het creëren van een vaardige samenleving (Task Force Zebra 2000, p.71). Hiervoor is het aandachtsgebied ‘Onderwijs en Educatie’ bedoeld. Om mensen met betrekking tot ICT te scholen wordt nu reeds veel gedaan vanuit het ‘zorg’-perspectief. Het reguliere onderwijs zal er een belangrijke rol in gaan spelen.

Het ontwikkelen van ICT-vaardigheden en -toepassingen heeft tevens een positief effect op de ‘Arbeidsmarkt’. Enerzijds kunnen werkzoekenden of herintreders volgens het projectbureau ICT-vaardigheden leren waarmee hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt worden vergroot. Anderzijds kan de Kenniswijk worden gebruikt als instrument om mensen beter te informeren over de arbeidsmogelijkheden binnen de regio. Hierbij wordt gedacht aan een vacaturebank en een schema met het aanbod van cursussen.

Het ‘Vestigingsklimaat’ is eveneens van groot belang voor zowel bedrijven als overheid. Bedrijfslocaties dienen specifiek op de wensen van de ICT-industrie te worden afgestemd. Op deze manier kan tegemoet worden gekomen aan de wensen van reeds gevestigde bedrijven. Ook wordt zo aan de eisen voldaan die worden gesteld door bedrijven die zijn geïnteresseerd in vestiging in de regio.

Binnen het aandachtsgebied ‘Diensten’ ligt de nadruk primair op het ontwikkelen van overheidsdiensten. Hierdoor hoeven burgers voor veel informatie niet meer naar het gemeentehuis. Er wordt voor dit aandachtsgebied een virtuele balie ingericht waar men elk moment van de dag terecht kan. Volgens het projectbureau worden hier diensten aangeboden waar geen identificatie voor nodig is. Er kunnen onder andere openbare bestuurlijke documenten worden bekeken en uittreksels uit het bevolkingsregister worden aangevraagd.

Met betrekking tot de technische toegankelijkheid van de Kenniswijk merkt het projectbureau op dat burgers op verschillende manieren en met verschillende technieken toegang kunnen krijgen tot de diensten en informatie. Door de opkomst van

breedbandtechnologie integreren verschillende media steeds verder met elkaar en kunnen met diverse apparatuur bezocht worden. Zo kan er volgens Task Force Zebra bijvoorbeeld vanuit het woonhuis door middel van een multimedia computer worden ingelogd op de Kenniswijk. Hiervoor is echter wel een zekere competentie nodig. Tevens is een behoorlijke investering noodzakelijk. Diverse bedrijven zouden echter al aangeboden hebben om financieringsmogelijkheden te ontwikkelen of leaseconstructies aan te bieden, bijvoorbeeld in de wel vaker gebruikte vorm van een PC-privé project.

Over de werkelijke toegankelijkheid van de ‘Virtual Community Kenniswijk’, de ontmoetingsplek van ‘inwoners’ en andere belangstellenden, stelt Task Force Zebra dat een toegangsregulering noodzakelijk is. Niet alle delen zijn voor iedereen vrij toegankelijk. Wanneer men de site van de Kenniswijk bezoekt, dient elke keer dat er wordt ingelogd een password ingevoerd te worden voordat men daadwerkelijk toegang heeft. Mensen die zich bij de Kenniswijk willen voegen dienen zich eerst aan te melden en enkele basisgegevens in te vullen. Wanneer iemand gebruiker is van de Kenniswijk en gemeentelijke informatie wil opzoeken, ontkomt diegene er niet aan om zich eerst aan te melden bij de centrale ‘poort’, alvorens aan de benodigde informatie kan worden gekomen. Dit maakt de opmerking van het projectbureau dat er anoniem overheidsinformatie kan worden aangevraagd niet erg geloofwaardig. Weliswaar is niet duidelijk in hoeverre een gebruiker daadwerkelijk informatie over zichzelf vrijgeeft bij een dergelijke aanvraag, maar het kan wel degelijk gevolgen hebben voor de beleving van gebruikers. Met de gekozen registratieprocedure wordt een extra drempel gecreëerd voor het aanvragen van overheidsinformatie.

Ten aanzien van de ‘Virtual Communities’ (VC) wordt door het projectbureau opgemerkt dat deze interessant zijn voor bedrijven en organisaties, omdat ze: “... afzetmogelijkheden vormen voor producten en diensten” (Task Force Zebra 2000, p.95). Wanneer een VC regelmatig wordt bezocht vormt het een interessante basis voor commerciële initiatieven in de vorm van een plaza. De term ‘plaza’ wordt door het projectbureau gebruikt voor de verzamelplaats binnen de VC van commerciële leveranciers van diensten en producten die via de plaza hun aanbod uitstallen, als een soort virtueel marktplein. De VC is naar de mening van Task Force Zebra pas compleet als er een goede mix van commerciële en non-commerciële diensten worden aangeboden.

Binnen een VC zou er een koppeling tussen de gemeenschap en de commercie moeten ontstaan.

Wanneer er naar de opzet van de Kenniswijk wordt gekeken, dan valt op dat het economisch vertoog de overhand heeft. Burgers worden in het project vooral gezien als klanten of cliënten. Het project draait met name om het afnemen van diensten en producten, al dan niet commercieel, door burgers. Vanuit dit perspectief lijkt het enkel te gaan om een ‘vervolmaking’ van de organisatiestructuur van de lokale overheid. Hiermee wordt voorbij gegaan aan de rol die de mens als *citoyen* vervult<sup>24</sup>. Burgers hebben vaak een visie op de ontwikkeling van de gemeente of op specifieke beleidsterreinen. Zij willen daarom betrokken zijn bij het beleid van de gemeente (‘vermaatschappelijking’). In de Kenniswijk is er echter veelal sprake van een éénrichtingsverkeer, namelijk van aanbieder naar afnemer. Met name het aanbieden van commerciële diensten lijkt hierbij het belangrijkste. De overheidsdiensten staan echter veel minder in de belangstelling; het vormt slechts één van de zes aandachtsgebieden.

Ook kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de samenvoeging van overheidsdiensten en commerciële diensten. In de Kenniswijk wordt blijkbaar gewerkt middels een publiek-private samenwerking. De private partijen nemen een zeer groot deel van de kosten van het project voor hun rekening. Dit kan ertoe leiden dat zij voor een belangrijk deel de vormgeving en de werking van de virtuele ruimte zullen bepalen, aangezien de lokale overheid in hoge mate afhankelijk is van de financiële middelen die de private partijen hebben. Aan deze virtuele ruimte zullen echter ook publieke diensten worden gekoppeld. Op deze manier zullen private partijen voor een groot deel bepalen hoe burgers via de inzet van ICT aan overheidsinformatie kunnen komen.

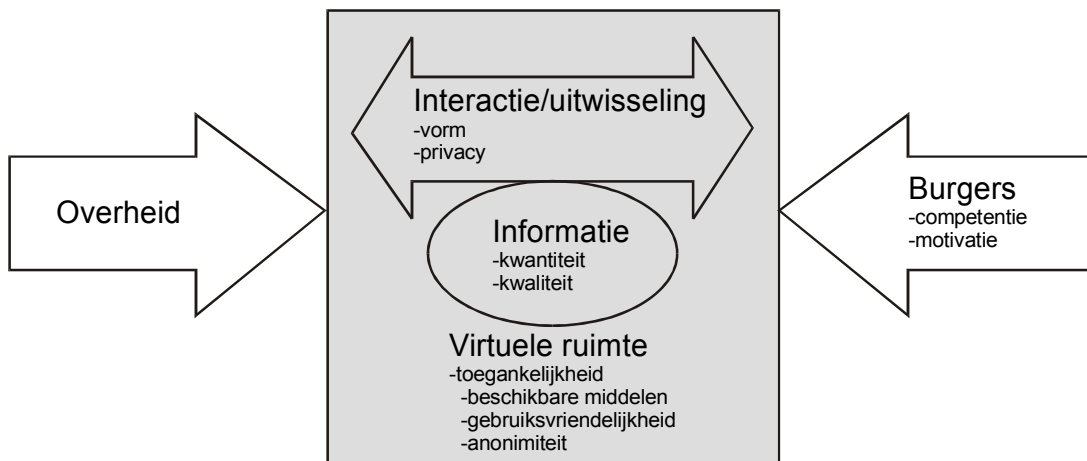
#### 4.4 Beperkingen en problemen rondom de inzet van ICT

Op basis van de visie van de overheid, de visie van verschillende auteurs en de casestudies die in de vorige paragrafen zijn besproken blijkt dat ICT een middel is om vorm te geven aan de lokale democratie. Vooralsnog wordt de inzet van ICT gekenmerkt door een aantal beperkingen die opgelost dienen te worden alvorens ze daadwerkelijk een

---

<sup>24</sup> Zie ook Hiemstra (1999, p.220)

positieve uitwerking op de lokale democratie kan hebben. De problematiek wordt besproken aan de hand van de voorstelling van het gehele proces rondom de ICT, schematisch weergegeven in figuur 3. In dit proces draait het om informatie die in een virtuele ruimte tussen overheid en burgers wordt uitgewisseld door middel van interactie tussen beide via dit medium. De problemen in dit geheel kunnen zich voordoen op elk van de elementen die deel uitmaken van deze voorstelling. Aldus wordt een onderscheid gemaakt in de volgende deelproblemen. Allereerst zijn dit problemen met de virtuele ruimte zelf, zoals de toegankelijkheid. Deze hangt in hoge mate af van zaken zoals beschikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Ten tweede dient aandacht te worden besteed aan de informatie die via de virtuele ruimte wordt aangeboden. Hierbij gaat het vooral om aandacht voor de hoeveelheid informatie en de kwaliteit daarvan. Ter onderscheiding van de problemen rond de informatie zelf kunnen, ten derde, ook problemen bestaan bij het proces van het uitwisselen van informatie, ofwel de interactie tussen overheid en burgers. Hierbij is de vorm van de interactie belangrijk maar moet ook worden gelet of de privacy van burgers niet in gevaar komt. Ten vierde dient de burger competent genoeg te zijn om van het medium gebruik te maken of om de aangeboden informatie te begrijpen. Het onderscheid tussen de deelproblemen is ideaaltypisch van aard; in de praktijk zijn ze sterk aan elkaar gerelateerd en lopen ze in elkaar over.



Figuur 3. Schematische voorstelling van de uitwisseling van informatie tussen overheid en burgers door middel van ICT, waarbij per onderdeel de problemen en/of beperkingen zijn aangegeven.

### *Toegankelijkheid van de virtuele ruimte*

De problemen rondom de toegankelijkheid van de virtuele ruimte kunnen leiden tot een gebrek aan representativiteit. Primaire voorwaarden voor een uiteindelijke representatieve gebruikersgroep zijn een gelijke verdeling van beschikbaarheid van techniek en daaraan gerelateerd de beschikking over voldoende financiële middelen. Een ander probleem vormt de gebruiksvriendelijkheid. In de praktijk blijkt deze lang niet altijd optimaal te zijn. Tenslotte kan ook het ontbreken aan anonimiteit een drempel vormen voor de toegankelijkheid.

In haar boek *Doodgewoon Digitaal* (1997) bespreekt Marjet van Zijlen, tweede kamerlid voor de Partij van de Arbeid, de problemen rondom de *beschikbaarheid van techniek*. Ze constateert dat de meerderheid van de bevolking thuis niet over de benodigde apparatuur of een Internetaansluiting beschikt. De samenstelling van de groep die wel een computer met een modem bezit is niet representatief. Als voorbeeld verwijst het kamerlid naar De Digitale Stad Amsterdam. De deelnemersgroep aan dit experiment bleek niet voldoende representatief te zijn voor de mening van de Amsterdamse burgers. Vrouwen, ouderen en minderheidsgroepen namen niet of nauwelijks deel aan de debatten. Volgens Van Zijlen is het aldus van groot belang dat er in openbare bibliotheken gratis Internet wordt aangeboden (Van Zijlen 1997, p.118). De meeste Nederlandse bibliotheken voldoen inmiddels aan deze voorwaarden. Minister Van Boxtel geeft echter aan dat de drempel naar de bibliotheek voor sommige groepen soms te hoog is.

Ook de *beschikbaarheid van financiële middelen* heeft directe gevolgen voor de toegankelijkheid. De prijs die betaald moet worden voor informatie is volgens Van Zijlen zeer belangrijk. Overheidsinformatie die te maken heeft met rechten, plichten of beleidsinformatie dient naar de mening van het kamerlid in eerste instantie gratis aangeboden te worden. Een bepaald prijskaartje aan de informatie is echter niet de enige reden waarom de toegankelijkheid beperkt wordt. Een grote groep burgers zal niet voldoende financiële middelen hebben voor de aanschaf van de benodigde apparatuur. Ook een flexibele toegang tot het Internet is vanaf thuis niet gratis. Daarvoor is men ofwel aangewezen op een aansluiting via de telefoon ofwel via de kabel. In beide gevallen zijn er kosten verbonden aan de toegang tot het medium. Een grote groep

gebruikers is daarom aangewezen op de diensten die worden aangeboden in bibliotheken, maar ook hier blijken tegenwoordig financiële drempels te bestaan. Omdat bepaalde groepen, met name jongeren, overmatig gebruik zijn gaan maken van de in de bibliotheken aangeboden voorzieningen, wordt er steeds vaker een prijs toegekend aan het gebruik van deze diensten. Een voorbeeld daarvan is het tarief van drie gulden per uur voor het ‘surfen’ op internet in de Stadsbibliotheek van de gemeente Maastricht. Dit heeft wederom gevolgen voor groepen die niet beschikken over voldoende financiële middelen. Hiermee wordt niet voldaan aan het doel dat de overheid zich stelt: gelijke toegang voor iedereen. De ongelijke verdeling van het informatiekapitaal blijft hiermee gehandhaafd.

De toegankelijkheid kan volgens Van Dijk eveneens worden beperkt doordat er een bepaalde kennis van burgers nodig is om met de moderne technologie om te kunnen gaan (Van Dijk 1997, p.205). ICT vraagt om een bepaalde competentie; er zijn technische vaardigheden voor nodig. De *gebruiksvriendelijkheid* van de techniek speelt hierbij een belangrijke rol. Het is volgens Van Dijk van groot belang om een balans in deze gebruiksvriendelijkheid te vinden. Naar de mening van Van Dijk zouden minder ingewikkelde toepassingen van ICT snel enquêtemoeheid kunnen veroorzaken. Daar tegenover staat echter dat moeilijkere toepassingen een bepaalde competentie vereisen waardoor mensen af zouden kunnen haken. Factoren als competentie en gebruiksvriendelijkheid zorgen er volgens Van Dijk voor dat ICT niet noodzakelijk leidt tot een vergroting van de kansen van een meer directe vorm van democratie en een toenemende participatie door burgers. Door deze elementen worden immers juist drempels toegevoegd om deel te nemen aan politieke processen. Dit zijn volgens Van Dijk problemen die niet zonder meer opgelost kunnen worden, aangezien het een: “... probleem is met diepe wortels in de samenleving” (Van Dijk 1997, p.205).

Een laatste belangrijke voorwaarde voor de toegankelijkheid van ICT die door Van Zijlen wordt genoemd, is de *anonimiteit* van de gebruiker (Van Zijlen 1997, p.112). Volgens haar dienen burgers de mogelijkheid te hebben om overheidsinformatie anoniem op te zoeken. Als in dit verband wordt gekeken naar de eerder beschreven studie naar de Kenniswijk, dan blijkt dat de keuze voor een centraal aanmeldpunt voor deelname wellicht een beperking kan vormen voor de toegankelijkheid van dit project.

Potentiële gebruikers dienen bij dit centrale aanmeldpunt een aantal persoonlijke gegevens op te geven, waardoor de deelname niet anoniem is. Hiermee ontstaat een drempel die de toegankelijkheid in het gedrang brengt.

#### *Problemen en/of beperkingen van de geboden informatie via ICT*

Wanneer ICT wordt ingezet om de lokale democratie te versterken of te verbeteren dan is een belangrijke voorwaarde dat de informatie die tussen overheid en burgers wordt uitgewisseld aan bepaalde eisen voldoet. De eisen die aan de informatie gesteld kunnen worden, hebben te maken met de kwantiteit en de kwaliteit van die informatie. De kwaliteitseisen voor de informatie kunnen worden onderverdeeld in: betrouwbaarheid, volledigheid, actualiteit en representativiteit. In de praktijk blijkt dat vaak niet aan deze eisen tegemoet kan worden gekomen.

Depla geeft aan dat de extra informatie (*kwantiteit*) die wordt verkregen door de inzet van ICT kan leiden tot een informatieoverlast bij het gemeentebestuur (Depla 1995, p.197). De stroom aan gegevens kan zo groot zijn, dat het risico bestaat dat het zicht op maatschappelijke ontwikkelingen minder groot wordt. Het beleidsproces verliest op deze wijze aan transparantie, wat een belangrijke democratische waarde vormt. Van Dijk wijst op het risico dat veel burgers onder het grote aanbod aan elektronische politieke informatie bezwijken. Slechts een klein deel zou in staat zijn deze te selecteren en te verwerken.

Wat betreft de kwaliteit van de aangeboden informatie stelt De Wilde dat betrouwbare en misleidende informatie slecht van elkaar te onderscheiden zijn. Ook Van Dijk constateert dit probleem. Volgens hem wordt het voor burgers moeilijker om de *kwaliteit van de politieke informatie* in de nieuwe media te beoordelen (Van Dijk 1997, p.200). Niet alleen voor het beoordelen is een bepaalde competentie noodzakelijk, ook zijn vaardigheden noodzakelijk om de aangeboden informatie te kunnen begrijpen en verwerken. Velen gebruikers klagen reeds over de kwaliteit van de informatie op het Internet. Ze vinden de informatie vaak onbetrouwbaar en onjuist. Het grootste probleem is hierbij dat de meeste informatie voor publicatie op het Internet niet wordt getoetst door een redactie, uitgever, onderzoeker of instantie, aldus Van Dijk.

Bij politieke informatiediensten speelt ook de politieke kleur van de aanbieder een belangrijke rol bij de beoordeling. Naar de mening van Van Dijk wordt het gebruik van ICT meer dan ooit een kwestie van vertrouwen, zeker nu de digitale technieken het mogelijk maken om informatie te manipuleren of te vervalsen. Hiermee is de *betrouwbaarheid* in het geding, met name van de informatiestroom richting burgers. Door Depla wordt tevens aangegeven dat de informatie die door ICT wordt verkregen altijd een zekere bias kent. Informatiesystemen zijn altijd vanuit een belang voor bepaalde informatie opgezet (bijvoorbeeld informatie omtrent werkloosheid of sociale voorzieningen). De informatie die door deze systemen wordt verkregen sluit daarom nauw aan bij dit belang. Hierdoor is wordt het risico groot dat andere gegevens die niet direct passen bij de opzet van het systeem over het hoofd worden gezien. Aan de eis van *volledigheid* wordt hiermee niet tegemoet gekomen.

Van Zuijlen stelt wat betreft het verstrekken van overheidsinformatie aan burgers dat de overheid ervoor zorg dient te dragen dat informatie die relevant is ook daadwerkelijk wordt aangeboden. De overheid heeft daarbij tevens tot taak deze informatie zo begrijpelijk mogelijk te presenteren. Bovendien geeft ze aan dat de informatie tijdig moet worden gepresenteerd, zodat de *actualiteit* van de informatie wordt gewaarborgd (Van Zuijlen 1997, p.113). In de praktijk blijkt dat aan deze eis vaak niet wordt voldaan.

Een laatste belangrijke voorwaarde die gerelateerd is aan de kwaliteit van informatie is de *representativiteit* daarvan. Voor een verbetering van de (lokale) democratie is vooral de representativiteit van de informatie die via de virtuele ruimte van burgers naar de overheid gaat belangrijk (bijvoorbeeld via elektronische discussies). Het ontbreken van representativiteit van de informatie vindt zijn oorzaak in bijna alle van de hier besproken deelproblemen. Zo kan een ongelijke verdeling van de toegankelijkheid tot ICT en/of het gebrek aan competentie van burgers om aan de interactie met de overheid deel te nemen, de representativiteit ten nadele beïnvloeden. Vanwege het feit dat vrijwel alle deelproblemen een uitwerking hebben op representativiteit zal deze voorwaarde meerdere malen uitvoerig aan de orde komen.

### *Interactie tussen elektronische overheid en burgers*

Naast de toegankelijkheid en inhoud van de informatie, is het noodzakelijk om de problemen bij de interactie tussen burgers en overheid, ofwel het proces van informatie-uitwisseling, in kaart te brengen. In deze problematiek kunnen twee aspecten onderscheiden worden. Allereerst zijn er problemen omtrent de manier waarop de interactie plaatsvindt. Ook aan de hand van de eerste casestudy komt duidelijk naar voren dat de vorm van de interactie zeer belangrijk is voor een goed verloop van de interactie. Ten tweede komen de problemen rondom de privacy van burgers aan de orde. Bij de uitwisseling van informatie tussen overheid en burgers kan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het gedrang komen.

Volgens Marianne van den Boomen (2000, p.91) zou de lokale politiek door de inzet van ICT transparanter kunnen worden en zouden interactieve beleidsdebatten en digitale inspraak wellicht kunnen bijdragen aan een versterking van de lokale democratie. Net als Depla constateert zij echter dat hiervan in de praktijk nog weinig terecht komt. De lokale politiek blijkt zich ver weg te houden van de in de ogen van Van den Boomen rommelige interactie via de nieuwe technologie. De oorzaak van deze warrige communicatie wordt door haar gezocht in het feit dat burgers hun mening geven in een context en een cultuur die ver afstaat van de manier waarop politici en ambtenaren hun werk ervaren en uitvoeren. Ook door Van Zuijlen (1997, p.108) wordt hierop gewezen. De *stijl van discussiëren* zou volgens haar politici af kunnen schrikken. De deelnemers aan dergelijke debatten zijn doorgaans anoniem, er is geen sprake van een centrale leiding en niet iedereen drukt zich even parlementair uit. Hierdoor zou bij politici sprake kunnen zijn van drempelvrees.

Door Van den Boomen wordt verwezen naar het Amsterdamse experiment van De Digitale Stad. Alhoewel dit project aanvankelijk de pretentie had een bijdrage te leveren aan de democratie, is men daar nu op terug gekomen. Volgens Van Den Boomen is het vrijwel onmogelijk om de culturen van burgers en politici digitaal bij elkaar te brengen in een systeem waar de gebruikers het voor het zeggen hebben. Uit het voorgaande blijkt bijvoorbeeld dat de manier van discussievoeren van burgers en politici sterk verschilt. De stelling dat gemeenschapsnetwerken fundamentele veranderingen teweegbrengen in sociale cohesie, politieke participatie en lokale economie kan daarom

vooral nog niet worden bevestigd. Van den Boomen geeft aan dat dit echter niet betekent dat deze gemeenschapsnetwerken moeten worden opgeheven. Ze zijn juist erg belangrijk voor het verschaffen van lokale informatie en hebben een educatieve functie. Dit zijn echter meer sociaal-culturele doelen dan politiek-economische.

Een geheel andere problematiek rondom de *vorm van de interactie* tussen overheid en burgers komt naar voren in de casestudy 'Geef mij de ruimte'. In dit participatieproject wil de overheid burgers laten deelnemen aan de politieke menings- en besluitvorming rondom de toekomstige inrichting van Nederland. Hierbij zou wat betreft het beleid sprake zijn van een coproductie van overheid en burgers. Verder zouden de uitkomsten van het participatieproject gebruikt worden voor de totstandkoming van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Wanneer echter gekeken wordt naar de manier waarop burgers bij 'Geef mij de ruimte' zijn betrokken, dan blijkt dat van de gesuggereerde openbare meningsvorming geen sprake is. Burgers hebben ten aanzien van vragen over de ruimtelijke ordening van Nederland enkel vaststaande antwoordmogelijkheden kunnen aangeven. Daardoor bestonden geen mogelijkheden om andere of vernieuwende visies te ventileren. Zoals uit de reacties in het gastenboek blijkt, vormde de beperkte mogelijkheden om hun eigen mening te verwoorden voor veel burgers een zodanige drempel, dat zij besloten om niet deel te nemen aan het participatieproject. De vorm die de overheid kiest voor de interactie met burgers via ICT heeft dus direct gevolgen voor participatie, maar ook voor zaken als meningsvorming en beleving van burgers ten aanzien van de overheid.

Wanneer ICT interactief wordt ingezet kan het voor de overheid een middel zijn om informatie over bijvoorbeeld ontwikkelingen binnen de maatschappij in te winnen. Aan dit gebruik van ICT kleven volgens Van Zijlen echter ook gevaren. Er ontstaan namelijk mogelijkheden voor de overheid om de *controle op burgers* te versterken. Naar de mening van het kamerlid kan de macht van de overheid toenemen door de onderlinge koppeling van allerlei databanken. Op deze manier komen meer privé-gegevens van burgers ter beschikking. De mogelijkheid bestaat volgens Van Zijlen dat de overheid deze gegevens zal misbruiken om burgers te controleren en informatie te manipuleren. Het kamerlid is van mening dat de koppelingen van netwerken in dit geval niet leidt tot een meer transparante overheid, maar tot een doorzichtige burger. Van Dijk deelt de

mening van Van Zijlen dat het waarschijnlijk is dat burgers via de nieuwe technologie meer informatie over zichzelf verschaffen aan de overheid, dan omgekeerd. Burgers zijn volgens hem niet opgewassen tegen de ‘infocratische macht’ van de overheidsorganen die hun netwerken tevens koppelen aan die van het bedrijfsleven. De individuele burger is volgens Van Dijk: “... niet ‘bureaucratisch competent’ genoeg om zijn belangen te behartigen” (Van Dijk 1997, p.203). Van Zijlen deelt deze sterke mening van Van Dijk niet. Volgens haar leidt de opkomst van ICT ertoe dat burgers zich machtiger zullen gaan voelen en zich niet laten manipuleren, aangezien zij zelf informatie kunnen verzamelen en hiermee de besluitvorming onder druk zetten. Beide auteurs zijn het er echter over eens dat de burgerrechten in het geding zijn en dat burgers het recht moeten krijgen op bescherming van persoonsgegevens.

### *Burgers en het gebruik van ICT*

Een van de belangrijke voorwaarden waaraan burgers zouden moeten voldoen om ICT succesvol te kunnen gebruiken, is het bezit van een bepaalde competentie. Uit de bespreking van de voorafgaande deelproblemen kwam de competentie van burgers al meerdere malen aan de orde. Dit toont aan dat de competentie sterk verweven is met de overige deelproblemen. Een zekere mate van competentie van burgers is noodzakelijk om toegang te kunnen verkrijgen tot de virtuele ruimte, de aangeboden informatie te kunnen verwerken en begrijpen en om aan de interactie met de overheid deel te kunnen nemen.

Een andere belangrijke factor vormt de *motivatie* van burgers. Van Dijk schetst dit als volgt:

“Mensen met drukke werkzaamheden hebben misschien wel de technische middelen, maar daarmee nog niet automatisch meer tijd en motivatie. Bij meer geavanceerde vormen van politieke participatie met nieuwe media, zoals de deelname aan elektronische discussies, panelenquêtes en beslissingsondersteunende systemen, is het tijds- en kennisintensieve karakter hiervan een hoofdprobleem” (Van Dijk 1997, p.206).

Volgens Van Dijk kost deelname aan een elektronische discussie al snel een halve dag per maand.

Het gebruik van ICT zelf kan de motivatie van deelnemers op een belangrijke wijze beïnvloeden. Zo werd al eerder gewezen op het optreden van enquête-moeheid. Ook het doel waarmee ICT wordt ingezet kan van invloed zijn op de motivatie van burgers. Eerder werd vermeld dat in de huidige maatschappij een toenemende trend van individualisering zichtbaar is. Voor de lokale democratie houdt dit in dat burgers wel hun stem willen laten horen voor zaken die hen direct aangaan, maar dat dit niet het geval is voor zaken die verder van hen afstaan. In de lijn van deze trend kan men speculeren dat men wellicht met meer gemotiveerde burgers te maken zal hebben wanneer ICT wordt ingezet voor zaken die burgers direct aangaan. Deze redenering kan wellicht van belang zijn voor initiatieven zoals de Kenniswijk. Wanneer naar de opzet van dit project wordt gekeken, kan men vaststellen dat dit initiatief een doelstelling heeft die volgens Depla als vervolmaking omschreven zou worden. De Kenniswijk draait onder andere om het aanbieden van overheidsdiensten en informatie om daarmee de organisatiestructuur en de dienstverlening van de lokale overheid te verbeteren. Het is de vraag of dit de burgers voldoende motiveert om aan het initiatief deel te nemen. Of de Kenniswijk in de huidige vorm daadwerkelijk succesvol zal zijn, moet nog blijken. Wellicht kan een aanpassing van de opzet omwille van de vermaatschappelijking het initiatief aantrekkelijker maken. Initiatieven, waarbij weliswaar geen ICT is ingezet, maar die wel vermaatschappelijking tot doel hebben, zoals bijvoorbeeld het eerder genoemde referendum in Groningen, laten zien dat deze op een ruime belangstelling van burgers kunnen rekenen.

## 5. CONCLUSIES

Het optimale functioneren van de lokale democratie wordt beperkt door een aantal dilemma's. Zo is onder andere gewezen op de dilemma's van het dalende opkomstcijfer bij gemeenteraadsverkiezingen en de wens van burgers voor meer interactieve beleidsvorming. Tevens blijkt er een discrepantie te bestaan tussen de functies die de gemeenteraad en het College van B&W vanuit de Gemeentewet krijgen toegeschreven en de functies die zij in de praktijk vervullen. Hierdoor ontstaat er voor zowel de lokale overheidsorganisatie als voor burgers onduidelijkheid over de positie van de twee bestuursorganen. Om een oplossing te bieden voor deze dilemma's wordt vanuit de Rijksoverheid gepleit voor de inzet van zowel bestuurlijk-organisatorische als technologische middelen. De vraag die in deze scriptie centraal staat, is in hoeverre de diverse oplossingen kunnen bijdragen aan een beter functioneren van de lokale democratie. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen met betrekking tot deze vraag nog eens kort uiteen worden gezet en worden enkele conclusies getrokken.

### *De invoering van een dualistisch bestuursstelsel*

Om een oplossing te bieden voor de onduidelijkheid rond de functies van de gemeenteraad en het College van B&W wordt door de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie gepleit voor de inzet van een bestuurlijk-organisatorisch middel, namelijk de invoering van een dualistisch bestuursstelsel. Dit voorstel is overgenomen door het kabinet. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 zal er binnen de lokale overheden een dualisering plaatsvinden. Dit betekent dat onder andere een duidelijke scheiding wordt aangebracht tussen de bestuurs- en controletaken. In de herziene Gemeentewet zullen aan het College van B&W de bestuurlijke en uitvoerende taken worden toebedeeld, terwijl de gemeenteraad een controlerende en representatieve functie krijgt. Op deze manier zou sprake moeten zijn van een situatie waarin beide overheidsorganen elkaar aanvullen en daarmee nevensgeschikt zijn aan elkaar.

De invoering van een dualistisch bestuursstelsel biedt zeker mogelijkheden om de bestaande beperkingen en onduidelijkheden rond de positie van het College van B&W en

de gemeenteraad op te heffen. Doordat er een duidelijke scheiding wordt aangebracht in de diverse taken van beide overheidsorganen, zou er een grotere mate van transparantie kunnen ontstaan. Voor lokale politici zou op deze manier meer duidelijkheid kunnen komen over hun bevoegdheden en taken. Wellicht belangrijker is dat ook de transparantie van de lokale politiek voor burgers toeneemt. In de huidige situatie is niet of nauwelijks duidelijkheid over de positie van zowel de raad als het College. Hierdoor is de meningsvorming van burgers ten opzichte van de lokale politiek moeilijk en de beleving ervan vaak negatief gekleurd. De lokale democratie is hiermee in het geding, aangezien meningsvorming en beleving, zoals blijkt uit het ideaaltypische model, belangrijke componenten vormen. Dit heeft grote gevolgen voor bijvoorbeeld de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen. Met een dualistisch bestuursstelsel zou deze situatie kunnen verbeteren. Door de beoogde toename van transparantie ten opzichte van de positie van de raad en het College zou een publiek debat makkelijker op gang kunnen worden gebracht en kan het lokaal bestuur daarbij openbaar verantwoording afleggen. Hierdoor zouden burgers weer betrokken kunnen raken bij de lokale overheid. De dualisering van de lokale overheid wordt ook gezien als voorwaarde om vormen van coproductie binnen de lokale politiek te kunnen integreren. Op deze wijze zou tevens tegemoet kunnen worden gekomen aan de behoefte van burgers aan meer directe vormen van inspraak.

De dualisering van de lokale overheid lijkt grote voordelen te bieden om de lokale democratie beter te laten functioneren. Door dit bestuurlijk-organisatorische middel wordt immers een oplossing geboden voor een aantal dilemma's van de lokale democratie. Toch dienen er een aantal vraagtekens te worden gezet bij de 'heilsame werking' van de invoering van een dualistisch bestuursstelsel. Dit blijkt uit de casestudy naar de herinrichting van het kernwinkelgebied te Maastricht. Hieruit komt naar voren dat het gebruik van een publiek-private samenwerking (PPS) veel van de mogelijke voordelen van een dualistisch bestuursstelsel teniet kan doen. Bij het bespreken van de casestudy naar de herinrichting van het kernwinkelgebied in Maastricht is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat het gebruik van PPS ertoe kan leiden dat interactieve besluitvorming onmogelijk wordt gemaakt. De dualisering van de lokale politiek zou echter juist moeten leiden tot een integratie van coproductie van plannen en beleid. Binnen een PPS blijken overleggen enkel gevoerd te worden met de financieel

daadkrachtige partijen. Hierdoor wordt niet tegemoet gekomen aan een voor de democratie belangrijk geachte waarde als *representativiteit*. Burgers blijken in veel gevallen alleen aan het einde van de rit nog via een ‘normale’ inspraakgelegenheid invloed uit te kunnen oefenen. Veel burgers blijken echter weinig heil meer te zien in de manier waarop deze ‘klassieke’ vormen van inspraak plaatsvinden.

Ook de beoogde controlerende functie van de gemeenteraad wordt door het gebruik van een PPS onmogelijk gemaakt. Een dergelijke samenwerkingsvorm kenmerkt zich namelijk door een *gebrek aan transparantie*. De overtuiging bestaat dat een te grote mate van transparantie de belangen van private partijen zal schaden. Raadsleden krijgen bij gebruik van een PPS enkel terugkoppeling op hoofdlijnen, maar niet op concrete actiepunten. Pas wanneer de onderhandelingen zijn beëindigd worden de uitkomsten aan de raad voorgelegd. Daarbij bestaat vaak niet meer de mogelijkheid om wijzigingen in de plannen aan te brengen. De raad kan dan enkel de plannen goed- of afkeuren. Op deze wijze wordt niet tegemoet gekomen aan de pretentie van ‘nevenschikking’ van gemeenteraad en College. Tevens heeft het gebrek aan transparantie grote gevolgen ten opzichte van de meningsvorming en beleving van burgers. Zij blijken de rol van de lokale overheid en met name de rol van de individuele wethouder in dergelijke gevallen vaak gelijk te stellen met die van projectontwikkelaar die koste wat het kost de plannen wil doorvoeren.

De conclusie kan worden getrokken dat een dualisering van de lokale overheid niet bij voorbaat dé oplossing vormt voor de dilemma’s van de lokale democratie. Er is door het kabinet en de Staatscommissie te weinig rekening gehouden met de werking van een dualistisch stelsel in specifieke situaties, zoals bij het gebruik van een PPS. Bij een dergelijke samenwerkingsvorm blijkt de *formele* kant van de lokale democratie, de wettelijke regels en bepalingen, geschaad te worden. Zo kan het gebruik van een PPS ertoe leiden dat de gemeenteraad haar controlerende functie niet meer kan vervullen. Tevens blijkt de dualisering van de lokale overheid niet in alle gevallen zaligmakend te zijn voor de *informele* kant van de lokale democratie, de meningsvorming en beleving van mensen. Doordat er bij een PPS vaak sprake is van een gebrek aan transparantie wordt een publiek debat onmogelijk gemaakt en vindt een openbare verantwoording pas plaats wanneer de besluiten reeds zijn genomen. Dit heeft een negatieve uitwerking op de

meningsvorming en beleving van mensen en vergroot daarmee wellicht de ‘kloof’ tussen de lokale overheid en burgers.

Als de Rijksoverheid iets aan deze situatie wil doen, is het van belang dat er nader ‘besluitvormingsprocesgericht’ onderzoek plaatsvindt. Hierin zou gekeken moeten worden welke wisselwerkingen er bestaan tussen een dualistisch bestuursstelsel en het gebruik van diverse besluitvormingsprocessen. In het concrete voorbeeld van het gebruik van een PPS zou er onderzoek gedaan moeten worden naar de diverse wijzen waarop deze samenwerkingsvorm wordt toegepast. Aangezien er geen blauwdruk bestaat voor de invulling van een PPS is een dergelijk onderzoek van groot belang. Op deze manier zouden strengere richtlijnen opgesteld kunnen worden voor het gebruik van een dergelijke samenwerking, zodat eventuele onbedoelde gevolgen ten aanzien van het dualistische systeem vermeden kunnen worden.

#### *De inzet van ICT*

Ook ICT wordt door de Rijksoverheid als middel gezien om een oplossing te bieden voor een aantal dilemma’s in de lokale democratie. De moderne technologie zou vooral tegemoet kunnen komen aan de behoefte van burgers aan meer directe vormen van inspraak. Door ICT op een communicatieve wijze in te zetten zou de informatie-uitwisseling tussen de lokale overheid en burgers kunnen toenemen. Hiermee zou meer aandacht worden besteed aan de meningsvorming over en beleving van de lokale politiek door burgers. Op ieder gewenst moment zouden burgers hun mening kunnen geven over het lokaal bestuur. Het functioneren van de lokale democratie zou hiermee verbeterd kunnen worden, aangezien de openbare meningsvorming van burgers een belangrijk component van het geschetste ideaaltypische model vormt. De betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek zou tevens versterkt kunnen worden wanneer ICT gebruikt wordt om de transparantie van de lokale overheid te vergroten. Burgers zouden via de moderne technologie namelijk geïnformeerd kunnen worden over de publieke dienstverlening, rechten, plichten en beleidsvoornemens. Idealiter hebben burgers op deze wijze alle informatie die nodig is om een openbare meningsvorming, al dan niet via de inzet van ICT, te laten plaatsvinden. Door het interactief toepassen van ICT en het vergroten van de transparantie zou volgens de Rijksoverheid de deelname van burgers aan het

democratisch proces kunnen worden vergemakkelijkt. De overheid erkent daarbij weliswaar dat er een momenteel nog aantal problemen bestaan bij de inzet van de ICT, maar ervaart deze niet als onoverkomelijk en slecht van tijdelijke aard. In het algemeen wordt ICT door de overheid gezien als een middel dat de juiste fundamentele eigenschappen bezit om de lokale democratie te versterken en verbeteren.

Ook onafhankelijke ‘ICT-deskundigen’ erkennen dat door de inzet van de moderne technologie de lokale democratie beïnvloed kan worden, maar dat dit niet altijd een positieve invloed uitwerking heeft. Drie auteurs geven een genuanceerd beeld van de inzet van ICT in de problematiek rondom de lokale democratie. Deze auteurs geven inzicht in de doelstellingen die met de inzet van ICT beoogd worden, dat verder gaat dan uitsluitend te spreken van ‘een versterking of verbetering van de lokale democratie’. Hieruit blijkt dat de doelstellingen vanuit verschillende visies kunnen worden gezien en kunnen verschillen. Belangrijk daarbij is, dat met helder geformuleerde doelstelling voor ogen, aangegeven kan worden of ICT inderdaad het juiste middel is om gewenste effecten te bereiken. Uit de analyse komt een duidelijk verschil met de visie van de Rijksoverheid naar voren. Alhoewel in beide visies beperkingen van de ICT worden erkend zijn deze volgens de auteurs veel fundamenteeler van aard dan de overheid doet vermoeden. De auteurs waarschuwen er zelfs voor dat er, indien geen rekening wordt gehouden met deze fundamentele beperkingen, tegenovergestelde effecten kunnen optreden die de lokale democratie in negatieve zin beïnvloeden.

Op basis van de visie van de Rijksoverheid en de ‘ICT-deskundigen’ zijn vervolgens een aantal problemen in kaart gebracht, die zijn aangevuld met de problemen die naar voren komen in twee praktijkvoorbeelden. Deze problemen zijn gerelateerd aan een schematische weergave van het proces rondom de inzet van ICT waarbij *burgers* en *overheid*, via een *interactie* die plaatsvindt in een *virtuele ruimte*, *informatie* uitwisselen. De problemen kunnen zich voordoen bij elk van de elementen uit deze voorstelling. De problematiek rondom de virtuele ruimte heeft met name te maken met de toegankelijkheid daarvan. De informatie die wordt uitgewisseld moet van goede kwaliteit, dus betrouwbaar en representatief, zijn. Burgers zijn genooddaakt competent en gemotiveerd te zijn. Tenslotte kan bij de interactie tussen burgers en overheid bijvoorbeeld de privacy van burgers in het gedrang komen.

Alhoewel zowel de Rijksoverheid als de visies van de besproken auteurs overeenkomstige problemen vaststellen, weerhoudt dit de overheid niet om ICT daadwerkelijk in te zetten. Zoals eerder betoogd is de overheid van mening dat deze problemen op te lossen zijn en daarom een tijdelijk karakter hebben. Op basis van de visie de auteurs en de analyse van de twee besproken casestudies, kan echter de vraag worden gesteld of de geconstateerde problemen met de inzet van ICT geen veel fundamenteeler karakter hebben.

Het fundamentele karakter van de problematiek komt goed tot uitdrukking in het voorbeeld van de beperkte toegankelijkheid van ICT. Diverse factoren zorgen ervoor dat vaak sprake is van *uitsluiting*, met alle gevolgen van dien voor de openbare meningsvorming. De vraag is in hoeverre de Rijksoverheid hier iets aan zou kunnen doen. Het bevorderen van de toegankelijkheid door het beschikbaar stellen van technische en financiële middelen is weliswaar relatief eenvoudig maar problemen rondom bijvoorbeeld competentie zijn moeilijker op te lossen. Alhoewel de Rijksoverheid bijvoorbeeld cursussen zou kunnen aanbieden, is het vrijwel uitgesloten dat burgers in gelijke mate zullen beschikken over vaardigheden om met ICT om te gaan. Competentie heeft namelijk niet alleen betrekking op het omgaan met de apparatuur, maar heeft ook te maken met vaardigheden om aangeboden informatie te kunnen begrijpen en om aan de elektronische interactie met de overheid deel te nemen.

Een belangrijk gevolg van uitsluiting is dat er bij het gebruik van ICT voor bijvoorbeeld elektronische discussies geen sprake is van *representativiteit*. Dit heeft grote gevolgen voor het functioneren van de lokale democratie. Representativiteit vormt immers een belangrijke waarde binnen het ideaaltypische model. Tevens blijken de discussies die via de moderne technologie niet erg vruchtbaar te zijn. Doordat de overtuiging bestaat dat mensen anoniem aan dergelijke platforms moeten kunnen meedoen en geen sprake is van een centrale leiding, wordt er door deelnemers vaak maar wat geroepen en is er geen sprake van een diepgaande discussie. Het is maar de vraag in hoeverre de Rijksoverheid hier iets tegen kan ondernemen.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat problemen vaak fundamenteel van karakter zijn is de casestudy naar de Kenniswijk in Eindhoven. Hierin is naar voren gekomen dat lokale overheidsprojecten om ICT in te zetten, zich vaak kenmerken door een

*samenvoeging van overheids- en commerciële diensten.* Om een ICT-project tot stand te kunnen brengen, zijn lokale overheden voor een groot deel afhankelijk van de financiële middelen van private partijen. Het oprichten van een dergelijk platform vraagt immers grote investeringen. De private partijen zullen hierdoor meer eisen kunnen stellen ten aanzien van de vormgeving en de invulling van de virtuele ruimte. Daarmee hebben zij indirect ook invloed op de wijze waarop burgers via het platform aan overheidsinformatie kunnen komen en de manier waarop wordt deelgenomen aan elektronische discussies. Zo kan een centrale registratie van bezoekers door private partijen als noodzakelijke voorwaarde worden gesteld voor hun investeringen. Dit zou grote gevolgen kunnen hebben voor de manier waarop meningsvorming plaatsvindt, hetgeen niet goed is voor het functioneren van de lokale democratie.

Aan de hand van de analyse die in deze scriptie werd gegeven en de drie voorbeelden die hierboven nog eens nader zijn belicht, kan worden geconcludeerd dat sommige beperkingen van ICT minder makkelijk te overwinnen zijn dan vaak wordt verondersteld. De problematiek bij de inzet van de ICT is sterk verweven met de maatschappelijke ontwikkelingen en problemen van deze tijd. De analyses in deze scriptie laten zien dat de lokale democratie in negatieve zin wordt beïnvloed, als aan het fundamentele karakter van de problemen voorbij wordt gegaan. Het is daarom noodzakelijk de problemen nader te onderzoeken en daarbij rekening te houden met de sterke verwevenheid met de actuele maatschappelijke ontwikkelingen.

Een kwalitatief onderzoek naar bijvoorbeeld de Kenniswijk zou hieraan kunnen bijdragen. Een belangrijke onderzoeksvraag zou daarbij kunnen zijn wie er in een dergelijk project participeert. Op deze manier kunnen wellicht groepen worden ontdekt die systematisch niet in staat zijn of niet bereid zijn deel te nemen. Tevens dient onderzocht te worden welke middelen van belang worden geacht om deel te nemen aan een digitaal platform. Tenslotte dient er nader aandacht te worden besteed aan de manier waarop de elektronische discussies plaatsvinden, zodat deze beter kunnen worden afgestemd op de reeds bestaande manieren waarop publiek debat plaatsvindt.

De vraag die in deze scriptie centraal stond, was in hoeverre de bestuurlijk-organisatorische en technologische middelen een positieve bijdrage kunnen leveren aan

het functioneren van de lokale democratie. De analyse laat zien dat deze middelen de potentie hebben om een antwoord te geven op een aantal dilemma's van de lokale democratie. Een positieve bijdrage van het inzetten van deze middelen aan een beter functioneren van de lokale democratie is echter niet vanzelfsprekend. Daarvoor is een goede toepassing van deze middelen noodzakelijk. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de problemen die met de inzet van deze middelen verbonden zijn. Wanneer dit niet gebeurt dan kunnen bij sommige middelen negatieve neveneffecten optreden. Bij andere middelen kunnen de positieve kenmerken in bepaalde situaties worden uitgeschakeld. Dit komt het functioneren van de lokale democratie niet ten goede. Zoals uit deze scriptie blijkt, wordt hier door de Rijksoverheid in onvoldoende mate bij stilgestaan.

## BIBLIOGRAFIE

Bellissima

(1998). *Strijd om zendtijd*. Online available: <http://www.bellissima.net/projecten/strijdomzendtijd.cfm>

Beraadsgroep 'Vernieuwing van de lokale democratie'

(2000). *Plan van aanpak. Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie*.  
Online available: <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/pva.doc>

Boomen, M. van den

(2000). *Leven op het Net. De sociale betekenis van virtuele gemeenschappen*.  
Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Boxtel, R. van

(2000). *Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger*. Online available: [http://www.ministervanboxtel.nl/sites/ministervanboxtel/contents/i000154/nota\\_contract\\_met\\_toekomst\\_5-00.pdf](http://www.ministervanboxtel.nl/sites/ministervanboxtel/contents/i000154/nota_contract_met_toekomst_5-00.pdf)

Cerfontaine, G.

(2000). *Burgers verbinden. ICT en de stad*. Den Haag: Sdu.

Dahl, R.A.

(1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven/Londen: Yale University Press.

Denters, S.A.H. & Geurts, P.A.Th.M. (red.)

(1998). *Lokale democratie in Nederland. Burgers en hun gemeentebestuur*.  
Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Depla, P.F.G.

(1995). *Technologie en de Vernieuwing van de Lokale Democratie. Vervolmaking of vermaatschappelijking*. Den Haag: VUGA Uitgeverij.

De Volkskrant

(2001, 3 juli) Referenda. *De Volkskrant*.

De Waarheid.nu

(2001, 21 februari) *Geen gat in de Grote Markt!!* Online available:  
<http://www.dewaarheid.nu/feb01/groningen.htm>

Dijk, J.A.G.M. van

(1997). *Nieuwe media en politiek. Informatie- en communicatietechnologie voor burgers, politici en ambtenaren*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Gabriëls, R.

(2001). *Intellectuelen in Nederland. Publieke controversen over kernenergie, armoede en Rushdie*. Amsterdam: Boom.

Hajer, M.A.

(1994). *De stad als publiek domein*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting.

Held, D.

(1996). *Models of democracy. Second Edition*. Cambridge: Polity Press.

Hiemstra, J.H.

(1999). *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Jurgens, J.H.M.

(1989). *Maastricht Internationaal Koopcentrum 1995*. Maastricht: Beleidssector Economische Aangelegenheden en Werkgelegenheid/Gemeente Maastricht.

Kabinet

(2000). *Kabinetstandpunt Dualisme en lokale democratie*. Online available: <http://www.vernieuwingsimpuls.nl/documenten/kabinetstandpunt.doc>

Kalk, E.

(2000). 'Het volk bestuurt... of toch niet? Over raadsleden en burgers in een vitale democratie'. In: Dubbelboer, N. (et al.) *Ten einde raad: een zoektocht naar nieuwe vormen van lokale democratie* (pp.3-6). Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Metro

(2000, 16 februari). Start project Geef mij de ruimte. *Metro*.

Nicolasen, L. & Poorthuis, F.

(2001, 12 juli). 'Eindelijk bres geslagen in muur van verzet'. *De Volkskrant*.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

(2000). *Ver weg én dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Roobeek, A.J.M.

(1995). *De stad, dat zijn de burgers!* Amsterdam: Van Gennep BV.

Platvoet, L.

(2000, 6 oktober). Dualisme holt positie gemeenteraad uit. *Binnenlands Bestuur*.

Online available: [http://home01.wxs.nl/~leoplat/dualisme\\_holt\\_positie\\_gemeentera.htm](http://home01.wxs.nl/~leoplat/dualisme_holt_positie_gemeentera.htm)

Seip, M.

(1999). *De kern centraal. Een studie naar het functioneren van binnensteden*.

Alphen aan den Rijn: Samsom.

Slob, A. & Dijk, E. van

(2001). *Dualisering bestuur heeft haken en ogen*. Online available:

<http://www.erdee.nl/for/010605for01.html>

Sociaal en Cultureel Planbureau

(2000). *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier Bedrijfsinformatie.

Stichting CentrumManagement Maastricht

(1998). *Convenant Integrale Aanpak Kernwinkelgebied Maastricht*. Maastricht:

Stichting CentrumManagement Maastricht/Gemeente Maastricht.

Stroosnijder, I.

(2000). *Dualisme en lokale democratie: de gemeente vernieuwt*. Alphen aan den Rijn: Samsom. (Verkorte uitgave rapport Staatscommissie Dualisme en lokale democratie)

Task Force Zebra

(2000). *Kenniswijk Regio Eindhoven. Zuidoost-Brabant wordt Zuid-e-Brabant*.

Eindhoven: Task Force Zebra, Projectbureau Kenniswijk Regio Eindhoven.

Veldboer, L.

(1996). *De inspraak voorbij. Ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Vermaas, P.

(2000, 12 januari). De gekozen burgemeester. *De Groene Amsterdammer*.

Verweij, T.

(2001, 2 november). Schelden op burgemeester via internet. *Rotterdams Dagblad*.

Wigman, F. & Soet, J. de

(1996). 'Vastgoedeigenaren ontbrekende partij bij centrummanagement: kader voor samenwerking'. In: Boekema, F., Buursink, J. & Wiel J. van de (red.), *Het behoud van de binnenstad als winkelhart* (pp. 115-118). Assen: Van Gorcum.

Wilde, R de

(2000). *De voorspellers. Een kritiek op de toekomstindustrie*. Amsterdam: Uitgeverij De Balie.

Zuijlen, M. van

(1997). *Doodgewoon digitaal. Over nieuwe media en politiek*. Amsterdam: Prometheus.

Zweth, J. van der

(2000). *Geef mij de ruimte. Een analyse van een participatieproject*.  
(Ongepubliceerd onderzoeksrapport)

Zweth, J. van der

(2001). *Status Aparte? Een onderzoek naar de beoogde herinrichting van de Rechtstraat te Maastricht*. Maastricht: Wetenschapswinkel Universiteit Maastricht.

## Bijlage