

Denen **worstelen** ook met **burgerparticipatie**

Denemarken wordt ons in veel opzichten als voorbeeld voorgehouden. Ze hebben met een stelselwijziging hun bestuurlijke problemen op daadkrachtige wijze aangepakt, Deense gemeenten hebben een stevige regierol in het sociale domein en lopen voorop in het leveren van integrale sociale dienstverlening aan hun burgers. Ook op het vlak van burgerparticipatie zijn de Deense gemeenten goed bezig, dat lijkt althans zo op papier.

In 2007 vond in Denemarken een grootschalige, ingrijpende hervorming van het bestuurlijk stelsel plaats: opheffing van de veertien provincies (*amter*) ten gunste van vijf nieuw ingestelde regio's, een forse schaalvergroting van gemeenten, herverdeling van de taken en bevoegdheden tussen de rijksoverheid, het middenbestuur en de gemeenten en tenslotte een nieuwe financieringssysteem.

Voor Nederland bieden de Deense hervormingen interessant vergelijkingsmateriaal. Alleen al de manier waarop het besluitvormingsproces over de hervormingen is verlopen, is een fascinerend verhaal.¹ Hoe is het mogelijk dat in Denemarken de eindeloze discussies over het functioneren van de overheid en de interbestuurlijke verhoudingen die wij ook kennen, wel tot het doorhakken van knopen hebben geleid? In de zomer van 2002 ontstond er een *policy window*, een samenloop van omstandigheden die veranderingen mogelijk maakte die tot dat moment ondenkbaar waren. Aan de basis daarvan lag een langdurige onvrede over het functioneren van de Deense provincies, een toenemende zorg over de kwaliteit van de dienstverlening door met name de kleinere gemeenten en veel onduidelijkheden en afbakeningsproblemen tussen bestuurslagen. Die zomer laaide de discussie over bestuurlijke hervormingen ineens weer op en voelde premier Rasmussen zich na zijn vakantie gedwongen een Staatscommissie in te stellen, die over de noodzaak van hervorming van het bestuurlijk stelsel zou adviseren. Het

proces leidde in 2004 tot een forse herindelings- en opschalingsoperatie in het lokaal bestuur, waarbij het aantal gemeenten door fusies van 271 naar 98 daalde. In 2005 en 2006 werd hard gewerkt aan het wetgevingstraject, werden tussentijdse verkiezingen van nieuwe gemeenteraden gehouden, en voorbereidingen getroffen voor deze enorme operatie. Per 1 januari 2007 was het nieuwe bestuurlijk stelsel van kracht. Kan dit ook in Nederland gebeuren en waarom is dat tot nu toe niet gelukt?

Kloof op lokaal niveau

Bij het vergelijken van bestuurlijke stelsels en besluitvormingsprocessen tussen twee landen is voorzichtigheid geboden. Denemarken heeft een andere politieke en bestuurlijke geschiedenis dan Nederland. Zo kende Denemarken net als Nederland in de jaren negentig grote problemen met kostenbeheersing en wachtlijsten in de gezondheidszorg, maar anders dan bij ons landde de publieke kritiek hierop in Denemarken volledig op het hoofd van de provincies (*amter*), aangezien deze bestuurslaag voor de organisatie en uitvoering van de gezondheidszorg verantwoordelijk is. Maar de overeenkomsten zijn interessanter dan de verschillen. Het gaat vooral om de zorg over de groeiende kloof tussen burger en bestuur en de staat van de lokale democratie die zowel in Denemarken als in Nederland velen in en om het lokaal bestuur bezighoudt. Zo heeft de Staatscommissie die over de Deense hervormingen heeft geadviseerd, uitgebreid aandacht besteed aan de vraag of het opschalen van gemeenten ertoe leidt dat de afstand

¹ A. van Brunschot & R. Fraanje, *Hervormingsproces Deense centrale overheid*, Openbaar bestuur, 2007, nr. 4.

tussen burgers en politici nog verder toeneemt. Uit haar advies kan worden geconcludeerd dat grotere gemeenten niet minder democratisch zijn dan kleinere.² Op basis van dit advies heeft de regering gekozen voor de evidente voordelen van grotere gemeenten, met name een efficiëntere en effectievere dienstverlening aan burgers.

Maar het democratieprobleem is in het vervolgtraject niet geheel genegeerd. Het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur is in alle plannen voor de hervormingen een centraal thema. In het politieke akkoord over de bestuurlijke hervormingen van juni 2004 wordt expliciet de verwachting uitgesproken dat 'de democratie versterkt zal worden omdat meer beslissingen op lokaal niveau worden genomen. Inspanningen zullen moeten worden geleverd om de democratie te verbreden opdat burgers actiever bij de besluitvorming worden betrokken. De toekomstige gemeenten moeten zoeken naar nieuwe manieren om burgers en gebruikers bij lokale beslissingen te betrekken'.³ In de daaropvolgende jaren staken het ministerie van Binnenlandse Zaken en Kommunernes Landsforening (KL), de Deense tegenhanger van de VNG, veel energie in het adviseren van gemeenten over het versterken van de invloed van burgers. In 2005 deed een door de minister ingestelde denktank een aantal aanbevelingen aan gemeenten. Gemeenten werden aangespoord een visie (strategie) op burgerparticipatie te formuleren en concrete maatregelen te ontwikkelen. Ook werd aanbevolen dat alle gemeenten een speciale burgerparticipatie-functionaris aanstelden.

Worstelen met burgerparticipatie

De vraag is wat er terecht is gekomen van de goede voornemens om de participatie van burgers op lokaal niveau te vergroten. Het antwoord daarop kan niet anders dan voorlopig zijn. De hervormingen zijn formeel op 1 januari 2007 van start gegaan. In die periode is er ontzettend veel in het lokaal bestuur in Denemarken gebeurd: de hervorming met de bijbehorende herindelingsronde en verschuivingen in de taakverdeling tussen bestuurslagen is een ingrijpende operatie geweest. De gefuseerde gemeenten hebben hun handen vol gehad aan het opnieuw inrichten van hun organisatie en de uitvoering van nieuwe taken. Toch was het de uitdrukkelijke bedoeling van de nationale overheid en KL om vanaf het begin die betrokkenheid van burgers te vergroten. Allereerst kan worden vastgesteld dat in veel Deense

gemeenten al veel langer met vormen van interactieve beleidsvorming wordt gewerkt, bijvoorbeeld bij de opstelling van lokale structuurvisies. Hiervoor gelden geen landelijke richtlijnen. Dit geldt ook voor experimenten in gemeenten met e-panels en e-participatie. Deze worden onder meer gebruikt voor onderzoek naar tevredenheid over gemeentelijke sociale dienstverlening, zoals kinderopvang en thuiszorg. Verder maakt de Deense gemeentewet raadplegende referenda op initiatief van de gemeenteraad mogelijk. Ten tijde van de herindelingsoperatie in 2004 is er vrij veel gebruik van dit instrument gemaakt. Het was een bijzondere periode: direct na de politieke besluitvorming in juni 2004 kregen alle gemeenten een half

Van de speciale burgerparticipatie-functionaris op lokaal niveau heeft niemand meer iets vernomen

jaar de tijd vrijwillig te fuseren met buurgemeenten, tot een minimale omvang van 20.000, liefst 30.000 inwoners. De gemeentebestuurders gingen koortsachtig aan de slag met het verkennen van posities, het zoeken van toenadering en onderhandelen over een fusie met andere gemeentebesturen. Tot aan de zomer van 2005 zijn in 63 gemeenten in totaal 73 referenda gehouden.⁴ De meeste gingen over de vraag met welke buurgemeenten zou worden gefuseerd.

Wat hebben de nieuw gevormde Deense gemeenten met de aanbevelingen ter versterking van burgerparticipatie gedaan? Uit recent landelijk onderzoek blijkt dat de werkelijkheid nogal weerbarstig is.⁵ Van de goede voornemens is nog niet veel terecht gekomen. Van de speciale burgerparticipatiefunctionaris op lokaal niveau heeft niemand meer iets vernomen. Het onderzoek laat zien dat slechts een minderheid van de 98 gemeenten aan de vereiste van een geformuleerde burgerparticipatiestrategie voldoet. In sommige gemeenten zijn ambtenaren en politici zich

2 U. Kjær & P.E. Mouritzen (2003), *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*, Syddansk Universitetsforlag.

3 *Akkoord structuurhervorming* tussen de Deense regering en de Dansk Folkeparti, juni 2004.

4 P.E. Mouritzen (2006) *Stort er godt. Otte fortællinger om tilblivelsen af de nye kommuner*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, p. 167-168.

5 K. Møller Hansen (2009) *Borgerinddragelse – et komparativt studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner* [Burgerparticipatie. Een vergelijkende studie naar burgerparticipatie in regio's en gemeenten], Odense: Syddansk Universitetsforlag (te verschijnen).

zelfs niet of nauwelijks bewust van het bestaan van de strategie.

Het onderzoek constateert verder dat er nog veel onduidelijk is in de gefuseerde gemeenten die met burgerparticipatie bezig zijn. Er is niet altijd goed nagedacht over wat de gemeente met de participatie beoogt: is het de bedoeling dat burgers die dat willen, mee kunnen praten over belangrijke beslissingen (inputlegitimiteit) of is het doel uiteindelijk de kwaliteit van de besluitvorming en de uitvoering van beleid te verbeteren (outputlegitimiteit)? Dat laatste

Grotere gemeenten zijn niet minder democratisch dan kleinere

komt nog weinig voor, blijktens het onderzoek. Een ander problematisch aspect is dat weinig gemeenten hebben nagedacht over de vraag wie er moeten participeren: eenvoudigweg slechts participatie mogelijk maken of gaat het om een representatieve afspiegeling van de bevolking? Ook kan de gemeente zich richten op specifieke groepen inwoners (jongeren, ouderen, allochtonen) die nog ondervertegenwoordigd zijn. Net als in Nederland leert de ervaring in Deense gemeenten dat het vaak dezelfde mensen zijn die vooraan staan als er input van burgers wordt gevraagd, de *usual suspects* van de burgerparticipatie.⁶ Slechts weinig gemeenten hebben bewust nagedacht over de vraag of en hoe ze dit willen voorkomen.

Burgerparticipatie in de praktijk

In juni 2009 was de auteur in de gelegenheid de genoemde onderzoeksbevindingen te toetsen aan de praktijk van het Deens lokaal bestuur. Twee grote, gefuseerde gemeenten in zuid-Denemarken werden bezocht: Esbjerg (115.000 inwoners) is ontstaan uit een fusie tussen drie gemeenten, Kolding (85.000 inwoners) is het resultaat van de samenvoeging van twee volledige en twee 'halve' gemeenten, waarvan de andere helft in een andere gemeente is opgegaan. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat burgerparticipatie in Denemarken, net als in Nederland, in zekere zin het stokpaardje is van een beperkte groep betrok-

kenen bij het lokaal bestuur. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en KL wordt er alles aan gedaan gemeenten te stimuleren om met initiatieven te komen, maar veel gemeenten hebben ervoor gekozen de afgelopen jaren hun energie in andere zaken te steken. Hier en daar in het land zijn er enkele voorhoedegemeenten die zich met enthousiasme op het thema hebben gestort.

In gemeenten waar men serieus met het onderwerp aan de slag is gegaan, gebeurt dat met vallen en opstaan. Men worstelt met problemen die de pleitbezorgers van interactieve beleidsvorming in Nederland bekend zullen voorkomen, zoals ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen. Daar komt bij dat veel gemeenteraadsleden huiverig zijn voor het verschijnsel van dorpsraden of buurtcomités. In de meeste strategiedocumenten heeft de gemeenteraad laten vastleggen dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid altijd bij de raad ligt. Ook elders in het gemeentehuis heerst scepsis over de waarde van nieuwe initiatieven om burgers bij het beleid te betrekken. Ambtenaren en bestuurders vragen zich af waarom aan burgers gevraagd moet worden wat ze vinden. Daar zijn de verkiezingen voor. De representatieve democratie is nog lang niet dood, althans volgens velen in het Deense openbaar bestuur. Burgerparticipatie staat nog enigszins in de kinderschoenen.

Besluit

Tot slot nog een kanttekening. Toen in 2004 de gemeenten opdracht kregen binnen een half jaar naar geschikte fusiepartners op zoek te gaan, kwam een proces op gang waarin Deense burgers wel degelijk een rol hebben weten te veroveren. Dat blijkt uit de vele referenda, waarbij burgers zich uitspraken over de keuze van de buurgemeente(n) waarmee zou moeten worden samengegaan. Van harte ging dat zeker niet altijd. Soms was het de gemeenteraad die het initiatief tot de burgerraadpleging nam, maar in andere gevallen waren het handtekeningenacties die de lokale politici dwongen hun besluit vooraf of achteraf aan de inwoners voor te leggen. In een enkel geval hebben activistische burgers zelf een burgerraadpleging georganiseerd, om de gemeenteraad alsnog naar de mening van de inwoners te laten luisteren. Burgers weten, als het erop aankomt en de kwestie hen daadwerkelijk raakt, wel degelijk manieren te vinden om invloed op het bestuur uit te oefenen, een constatering die voor zowel Denemarken als Nederland geldt. ■

⁶ Voor Nederland zie bijvoorbeeld S. van der Arend (2007) *Procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Delft: Eburon.