



Burgerjaarverslag: twee heren dienen

*Erik van der Spek**

Sinds vorig jaar zijn gemeenten verplicht een burgerjaarverslag op te stellen. In 2003 zijn de eerste verslagen over 2002 verschenen, dit jaar zal elke gemeente eraan moeten geloven. Maar op grond van de eerste ronde kunnen we ons al wel afvragen of dit nu het document is waarop de burger zit te wachten. Draagt het burgerjaarverslag bij aan betere communicatie of is het vooral een persoonlijk PR-instrument van de burgemeester?

Onwennigheid: dat is het gevoel dat een lezer krijgt bij het doornemen van de eerste lichte burgerjaarverslagen. De meeste gemeenten zijn nog duidelijk op zoek naar de meest geschikte vorm. Dat is ook niet zo gek: het burgerjaarverslag is een nieuw verschijnsel, en de wettelijke eisen zijn summier geformuleerd. Dat betekent dat elke gemeente zijn eigen invulling aan de inhoud geeft en zijn eigen selectie maakt. Daarbij komt nog de enigszins ongelukkige omstandigheid dat het burgerjaarverslag een dubbele doelgroep heeft: het is een verantwoording voor de gemeenteraad, maar tegelijkertijd is het bedoeld voor de burgers. Het valt niet mee om deze beide 'heren' op een goede manier te dienen.

Onderzoek

Hieronder vindt u de resultaten van een klein onderzoek naar de eerste lichte burgerjaarverslagen. We hebben gekeken naar de selectie van onderwerpen, de invalshoek en de gehanteerde stijl. Ook de beoogde doelgroep en de consequenties voor de tekst hebben we in het onderzoek betrokken. De selectie is bepaald door de beschikbaarheid van de jaarverslagen op internet: de gekozen jaarverslagen zijn de eerste tien die via Google gevonden zijn. Deze beperkte selectie bevat kleine en grote gemeenten en levert zeer uiteenlopende verslagen op, variërend van tien tot ruim negentig pagina's (voor een overzicht van de besproken verslagen zie de bijlage op pagina 15).

* Drs. Erik van der Spek is mede-oprichter en -eigenaar van Hendrixx Van der Spek, Bureau voor bedrijfscommunicatie te Bussum.
Internet: www.hvds.nl.

Wettelijke eisen

Het burgerjaarverslag komt voort uit de ontwikkelingen op het gebied van dualisme, die in 2002 hun weerslag hebben gevonden in de nieuwe Gemeentewet. Het centrale idee van dit dualisme is dat de rollen van enerzijds het college van wethouders en anderzijds de gemeenteraad scherper zijn gedefinieerd. Anders gezegd: de uitvoering c.q. het bestuur (waarvoor de wethouders verantwoordelijk zijn) en de controle (in handen van de gemeenteraad) zijn duidelijker van elkaar gescheiden. Zo kan een wethouder in het nieuwe bestel geen voorzitter meer zijn van een raadscommissie.

Het dualisme heeft een aantal gevolgen voor de informatieplicht en de verantwoording van het college. Voorheen gold er alleen een passieve informatieplicht; op verzoek van een raadslid moeten burgemeester en wethouders inlichtingen verstrekken. Deze informatieplicht is gehandhaafd en uitgebreid met een actieve informatieplicht. Het college en de burgemeester moeten uit zichzelf alle inlichtingen verstrekken die de raad nodig heeft voor zijn werkzaamheden. Het burgerjaarverslag moet in dit perspectief gezien worden. Het is in de eerste plaats een instrument om verantwoording af te leggen en de gemeenteraad te informeren over het gevoerde beleid. Het wordt dan ook samen met het gewone jaarverslag, de jaarrekening en de accountantsverklaring aan de gemeenteraad aangeboden.

Inhoud

De gemeentewet noemt het burgerjaarverslag in artikel 170, lid 2:

De burgemeester brengt tegelijk met de in artikel 197 bedoelde stukken een burgerjaarverslag uit, waarin hij in ieder geval rapporteert over:

1. de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening;
2. zijn bevindingen over het eerste lid, onder c.

De gemeentewet stelt dus weinig eisen aan de inhoud van het burgerjaarverslag. Als we de letter laten voor wat die is en meer kijken naar de geest van de wet, wordt duidelijk dat het met name gaat om de 'zorgplichten' van de burgemeester ten aanzien van de relatie burger-bestuur. Concreet komt dit tot uiting in de volgende onderwerpen:

- De kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.
- Procedures rond burgerparticipatie.
- Behandeling van klachten en bezwaarschriften.

Maar elke burgemeester – c.q. elke gemeente – is vrij om dit beperkte lijstje met onderwerpen uit te breiden. Het jaarverslag is vormvrij, dus de indeling en de gekozen accenten kunnen per verslag verschillen. Dat gebeurt in de praktijk dan ook.

Onderwerpskeuze

De onderwerpen die in het burgerjaarverslag aan de orde komen, verschillen sterk per gemeente. Daarbij is de omvang van de gemeente niet bepalend. Relatief kleine gemeenten zoals Noordenveld en Goes bespreken meer onderwerpen (hoewel in een veel kleiner aantal pagina's) dan grote broers als Nijmegen en Eindhoven.

Naast de verplichte onderwerpen – de burgerparticipatie en de gemeentelijke dienstverlening – bevatten veel burgerjaarverslagen een apart hoofdstuk over bezwaarschriften en klachten. Dat is logisch, want deze onderwerpen vormen in feite een onderdeel én een graadmeter van de gemeentelijke dienstverlening. Verder gaan veel verslagen in op de gewijzigde relatie tussen wethouders en gemeenteraad, soms aangevuld met een achtergrondverhaal over het dualisme. Gemeenten die een klanttevredenheidsonderzoek hebben uitgevoerd, berichten over de uitkomsten daarvan; in andere gevallen schrijft men meestal een stukje over kwaliteitszorg.

Andere onderwerpen die vaak aan de orde komen, zijn openbare orde en veiligheid. Ruim de helft van de gelezen burgerjaarverslagen bevatten hier een hoofdstuk of paragraaf over. Ook de koninklijke onderscheidingen komen vaak terug. Meer incidenteel komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- verkiezingen;
- communicatie;
- regionale en interregionale samenwerking;
- internationale contacten (meestal vriendschapsverdragen met andere steden in Europa).

Hoogtepunten ontbreken

Wat daarentegen opvallend weinig in de burgerjaarverslagen terugkomt, is een algemene terugblik met een aantal hoogtepunten uit het afgelopen jaar. Dat is vreemd, omdat het toch voor de hand ligt om in een burgerjaarverslag de burgers te informeren over wat de gemeente in het verslagjaar allemaal voor hen heeft gedaan. Hierdoor blijven veel onderwerpen waar burgers normaal gesproken in geïnteresseerd zijn, buiten beschouwing. Denk aan zaken als bouwplannen of -activiteiten, ruimtelijke ordening, groenvoorzieningen, scholen, culturele activiteiten enzovoort. Dit zijn onderwerpen die dicht bij de burgers staan dan zaken als bezwaarschriften, onderscheidingen en internationale contacten.



Het kan zijn dat deze omissie voortkomt uit onwennigheid, of dat de samenstellers bang zijn voor overlap met het gewone jaarverslag. Maar aan de andere kant: als er toch een verslag voor de burgers wordt gemaakt, is het een kleine moeite om een kort hoofdstuk met de belangrijkste mijlpalen op te nemen. Dat het kan, bewijst het burgerjaarverslag 2002 van Goes, waarin in twee pagina's verslag wordt gedaan van onder meer een Masterplan Binnenstad, het honderdvijftigjarig jubileum van het gemeentearchief, de start van een nieuwe Goese Welzijnsorganisatie, een project voor preventieve verslavingszorg en de opening van een ijsbaan.

Statisch of dynamisch?

Een burgerjaarverslag is idealiter een weergave van de hoogtepunten van het afgelopen jaar in de gemeente, voor zover die voor de burger interessant en van belang zijn. Zo'n jaarverslag mag best een aantal vaste elementen bevatten, zoals de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening, maar het is niet de bedoeling dat dit verslag te veel vaste, statische elementen bevat. Daar zijn andere middelen voor, zoals de gemeentegids. Het verschil tussen beide uitingen – en dus tussen statische en dynamische informatie – is niet alle samenstellers even duidelijk. Zo gaan verschillende burgerjaarverslagen uitgebreid in op de gemeentelijke organisatie. Met name de taakverdeling tussen de verschillende geledingen – burgemeester, wethouders, de raad, de raadscommissies – krijgt veel aandacht. Dat is op zich wel begrijpelijk: het dualisme is een nieuw verschijnsel in de gemeentepolitiek, dat ingrijpende gevolgen voor het krachtenveld binnen de gemeente heeft gehad. Bovendien staat dit dualisme, zoals hierboven aangeven, aan de wieg van het burgerjaarverslag. Het is daarom niet zo gek dat gemeenten hier in het eerste burgerjaarverslag aandacht aan besteden. In toekomstige burgerjaarverslagen kan dit onderwerp echter achterwege blijven.

Ook andere min of meer statische informatie vindt z'n weg naar het burgerjaarverslag. Een paar voorbeelden:

- Kerngegevens over bevolking, economie en geografie.
- Procedures bij klachten, bezwaarschriften en dergelijke.
- Adressen, telefoonnummers en openingstijden van verschillende diensten.

Dit is informatie die in beginsel weinig veranderlijk is, en die dus beter in de gemeentegids kan worden opgenomen.

Doelgroep

Het burgerjaarverslag is een nogal hybride document. Hoewel de naam doet vermoeden dat het vooral bestemd is voor de burgers, is het in de eerste plaats een verantwoording voor de raad. Dat is lastig voor de schrijver(s), want de belangstelling van de gemeenteraad en de burgers lopen niet altijd parallel. Bovendien ligt het accent bij de raad op verantwoording, terwijl bij een tekst gericht op de burgerij het accent eerder op informeren zou moeten liggen.

De keuze voor een doelgroep heeft ook gevolgen voor de te behandelen onderwerpen. Hoe belangrijk de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening en de burgerparticipatie ook zijn, het zijn niet noodzakelijkerwijs de onderwerpen die de burgers zélf het meeste interesseren. Burgers zullen – bijvoorbeeld – graag iets willen lezen over het gemeentelijke veiligheidsbeleid of over beslissingen en plannen op het gebied van ruimtelijke ordening. Burgers zullen in het algemeen graag lezen wat de belangrijkste resultaten zijn die in het verslagjaar zijn geboekt.

Naast gemeenteraad en burgers zijn er nog andere doelgroepen denkbaar. Intern zijn er natuurlijk de ambtenaren, die vorm en inhoud geven aan de gemeentelijke dienstverlening. Het ligt voor de hand ook hen bij het burgerjaarverslag te betrekken. En extern heeft de gemeente te maken met een groot aantal *stakeholders*, zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties. Hoewel het burgerjaarverslag niet speciaal voor deze groepen geschreven wordt, is het mooi meegenomen als het ook voor hen interessant is. Veel burgers zijn immers werkzaam of anderszins betrokken bij deze organisaties en bedrijven.

Schrijven voor meerdere doelgroepen is altijd lastig; bij elke gemeente zal men keuzes moeten maken over wat de primaire en wat de secundaire doelgroep is. Sommige burgerjaarverslagen uit onze steekproef hebben de veilige weg gekozen en richten zich in de eerste plaats op de gemeenteraad. Maar er zijn ook voorbeelden waarin de burger centraal staat. Dit laatste levert in onze opvatting de beste teksten op. Een gemeente die ernst maakt van burgerparticipatie, zou zich onzes inziens vooral op de burger moeten richten. Voor de verantwoording naar de raad kan de gemeente immers ook andere instrumenten inzetten.

De rol van de burgemeester



Het jaarverslag wordt verstuurd uit naam van de burgemeester. Dat hebben de burgemeesters goed in hun oren geknoopt. Verschillende burgemeesters hebben de gelegenheid te baat genomen zich flink ‘in de kijker’ te zetten. Vrijwel alle verslagen beginnen met een inleiding van de burgemeester, voorzien van een of meer foto’s. Ook bevatten verschillende burgerjaarverslagen een hoofdstuk waarin de taken van de burgemeester in detail zijn beschreven. En alsof dat niet voldoende is, gaan de schrijvers ook in op de nevenfuncties van de burgemeester. Ten minste twee jaarverslagen nemen het curriculum vitae van de burgemeester als bijlage op.

Bij de gemeente Pekela staat boven de opgevraagde tekst zelfs ‘Het burgerjaarverslag van burgemeester Schollema’. De ondertitel, ‘Van het Hoge Land naar de Veenkoloniën’, slaat ook al op de persoonlijke achtergrond van de burgemeester: “Op 1 januari 1999 werd ik uw burgemeester. Ik ben geboren in Middelstum op het Hoge Land en had daar mijn hele leven gewoond. ‘Wat moet jij nou in Pekela?’, vroegen mijn vrienden. Dat kan ik ze nu precies vertellen. Mijn vrouw en ik wonen hier met heel veel plezier. U heeft ons op een open en directe manier in uw gemeenschap opgenomen.” Doordat in de tekst min of meer terloops de naam ‘Pekela’ valt, kunnen we afleiden dat we met het burgerjaarverslag van deze gemeente te maken hebben.

De functie van al deze bestuurlijke ijdelheid is niet altijd even duidelijk. Het kan zijn dat de aandacht voor de burgemeester bedoeld is om de kloof met de burgers te verkleinen, maar het is de vraag of dat inderdaad zo werkt. Een goed geschreven interview in een huis-aan-huisblad of bij de lokale omroep lijkt daar een beter middel voor te zijn. De gekozen presentatie doet in een aantal gevallen vermoeden dat de burgemeester te weinig tegenspel heeft gekregen van een professionele communicatieafdeling. Te veel aandacht voor de burgemeester kan immers irritatie opwekken bij de burgers en andere betrokkenen. Dat gevoel wordt nog versterkt door de ik-vorm waarin sommige jaarverslagen zijn geschreven, wat de indruk wekt dat de burgemeester de gemeente in z’n eentje draaiende houdt.

Stilistische bijzonderheden

De stijl van de tien burgerjaarverslagen loopt sterk uiteen. Niet alleen de verschillen tussen de jaarverslagen zijn groot, ook binnen een jaarverslag zijn vaak verschillende stijlen gehanteerd. Vaak is duidelijk te zien dat verschillende hoofdstukken door verschillende schrijvers of afdelingen zijn geleverd, en dat er geen eindredacteur is geweest die de ‘tone of voice’ heeft bewaakt.

Veel passages lijken door de verantwoordelijke ambtenaren te zijn geschreven. Dat levert het bekende ambtenarenproza op, waarvan het volgende fragment een karakteristiek voorbeeld is:

In navolging op dit rapport heeft het gemeentebestuur in 2001 het deelplan 'Het inbouwen van veiligheidsaspecten in het planproces' opgesteld. Doelstelling van het deelplan is om in een vroeg stadium in een ontwerpproces op een structurele manier aandacht te schenken aan mogelijke veiligheidsrisico's die in het bouw- of inrichtingsplan besloten kunnen liggen, waarbij een optimale afweging plaatsvindt van veiligheidsaspecten tegen alle andere aspecten in het ruimtelijk orderingsproces. Deze veiligheidsaspecten betreffen criminaliteit, overlast, verkeers(on)veiligheid, branden, ongevallen en rampen en hebben betrekking op zowel de objectieve en subjectieve veiligheid als op sociale en fysieke aspecten van veiligheid.
(Goes, 2002)

Dergelijke passages kenmerken zich door de nodige 'beleidswoorden' (zoals *planproces*, *ruimtelijk orderingsproces*, *veiligheidsrisico's*, *inrichtingsplan*), door het streven naar volledigheid (*zowel de objectieve en subjectieve veiligheid als op sociale en fysieke aspecten van veiligheid*), door onnodige toevoegingen (*mogelijke veiligheidsrisico's*, terwijl in dezelfde zin al staat dat deze risico's in het plan besloten *kunnen* liggen) en taalfouten (*in navolging op*: ten eerste betekent navolging 'imitatie', en ten tweede is het 'in navolging van').

Met name in de passages over procedures geeft de stijl de lezer weinig stimulans om door te lezen. Hieronder een stukje over bezwaarschriften:

Wetgeving biedt burgers bescherming tegen besluiten van de gemeente. De kwaliteit van vergunningen en besluiten van de gemeente wordt hierdoor mede gewaarborgd. Als een burger bezwaar aantekent tegen een besluit van het college, de raad of de burgemeester, dan vindt een heroverweging van dit besluit plaats.
(Eemsmond, 2002)

Vaak zijn dergelijke passage niet alleen ambtelijk, maar ook zo vlak en zo algemeen dat ze nietszeggend dreigen te worden. Het belangrijkste doel van de schrijver – gelezen te worden – gaat in elk geval in de woordenbij verloren.

Een andere bijzonderheid van de burgerjaarverslagen is de 'ik-stijl', die tot stand komt wanneer de burgemeester zich rechtstreeks tot de burgers richt. In sommige jaarverslagen beperkt deze stijl zich wijselijk tot de inleiding, maar in andere is de gehele tekst in de ik-stijl geschreven. Dat levert passages op als de volgende:

In de eerste plaats ben ik een schakel in de politiek. Als voorzitter van beide bestuursorganen verbind ik het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. Als voorzitter van het presidium stel ik samen met een aantal vertegenwoordigers van de raad en de griffier de agenda voor de raadsvergaderingen vast. Het is mijn taak om de raad daarbij alle ruimte te bieden om thema's te kiezen en prioriteit toe te kennen, maar ook moet ik de voortgang van beleid en van procedures bewaken.
(Dordrecht, 2002)

Soms krijgt het burgerjaarverslag door de presentatie van de burgemeester zelfs het karakter van een persoonlijke brief:

'Ik maak zelf ook onderdeel uit van die gemeenschap. Doe mijn boodschappen hier, bezoek sportwedstrijden en neem deel aan activiteiten. Ik geef niet alleen het startschot voor de Fietsdriedaagse, ik fiets met mijn vrouw ook graag mee. Prima manieren om u te spreken en met u in contact te komen. Rechtstreeks contact met u vind ik erg belangrijk. En dan communiceer ik met u het liefst in ons dialect. Taal is de basis van communicatie. U brengt uw gevoelens het liefst over in het Gronings, anders voelt u zich net een 'Nederlander' die dat in het Engels of Duits moet doen. Blijf dat zo doen, ik versta en begrijp u en praat graag in ons mooie Gronings met u mee. In het Nederlands kan en mag natuurlijk ook.'
(Pekela, 2002)

De aandacht wordt in deze passages wel erg sterk op de burgemeester gericht. Het is de vraag of dat wenselijk is. De tekst wordt weliswaar uit naam van de burgemeester geschreven, maar dat betekent niet dat hij ook voortdurend sprekend in de tekst opgevoerd moet worden.

Dat een andere pen een wereld van verschil kan maken, blijkt uit het burgerjaarverslag van Enschede (ook in andere opzichten een positieve uitschieter). Hier is duidelijk een copywriter aan het woord, die tot taak heeft gekregen zijn gemeente 'op te stoten in de vaart der volkeren':

Is er nog iemand NIET trots op het Van Heekplein? Het nieuwe koopcentrum van de Enschedese binnenstad brengt vrijwel elke Enschedeër in vervoering. De hoogwaardige, eigentijdse architectuur en het weidse plein omzoomd met kwaliteitswinkels, stralen tegelijk rust en grandeur uit. Het vernieuwde Van Heekplein nodigt iedereen uit tot winkelen in stijl.

Thematische aanpak

De wettelijke eisen laten de samenstellers van een burgerjaarverslag alle ruimte om de tekst op een andere manier in te vullen. Zo staat niets een thematische aanpak van het jaarverslag in de weg: een gemeente kan en mag het gehele verslag ophangen aan een thema, zoals 'veiligheid', 'kinderen' of 'toekomst'. Van deze mogelijkheid is in de onderzochte selectie maar weinig gebruikgemaakt. Een positieve uitzondering is Enschede, dat het burgerjaarverslag 2003 het thema 'Bouwen aan Enschede' heeft meegegeven. Onder die paraplu past natuurlijk de stadsvernieuwing ('Bouwen aan de binnenstad'), maar *bouwen* kan ook overdrachtelijk gebruikt worden, zoals de hoofdstuktitels 'Bouwen aan dienstverlening' en 'Bouwen aan besluitvorming' duidelijk maken. Het thema geeft de schrijvers bovendien voldoende ruimte om ook een *in memoriam* voor Willem Wilmink (geboren in Enschede) op te nemen, inclusief één van zijn gedichten.

Een andere mogelijkheid om het burgerjaarverslag aantrekkelijker en leesbaarder te maken, is de burger zelf aan het woord te laten. Ook dit gebeurt in het genoemde verslag van Enschede, en ook in het burgerjaarverslag van de gemeente Nijmegen. De samenstellers van dit verslag beperken zich niet tot de grote lijn en de obligate tabellen, maar bespreken een groot aantal voorbeeldprojecten waarover ze de betrokkenen aan het woord laten. Hieronder een ondernemer over de verslavingszorg:

'Het werd tijd dat de verslaafden- en daklozenproblematiek degelijk werd aangepakt, dat er echt iets gebeurt voor verslaafden en dak- en thuislozen. Ik ervaar dat als uiterst positief. Als ondernemer in de Binnenstad en als bewoner zie ik iedere dag die triestheid om me heen, die uitzichtloosheid. Er gebeurde gewoon niets of het probleem werd te kleinschalig aangepakt.'

Bovendien stelt Nijmegen de betrokkenen ook in staat om kritiek op de gemeente te leveren, zoals het volgende citaat (uit dezelfde passage) illustreert:

'Uiterst beroerd was dat de gemeente voor de opvang, met gemeenschapsgeld, al een pand had gehuurd. Dit stuitte op zoveel verzet, dat het is afgeketst. De gemeente kon opnieuw beginnen. Het voormalig Stedelijk Gymnasium wordt uiteindelijk de locatie. Doe je huiswerk toch van tevoren, denk ik dan.'

Deze gedurfde aanpak zorgt ervoor dat het burgerjaarverslag veel leesbaarder en herkenbaarder wordt; de geïnteresseerde burger kan er kritiek in terugvinden die hij zelf wellicht ook heeft.

Per saldo

De conclusie van dit alles moet zijn dat het burgerjaarverslag zijn vorm nog moet vinden, maar dat het alle mogelijkheden biedt om een aantrekkelijke aanvulling te bieden op de publieksvoorlichting van de gemeente. Voorwaarde daarvoor is wel dat het burgerjaarverslag vooral wordt geschreven met het oog op de burgers, én dat de profileerdrijf van de burgemeester(s) een beetje in toom wordt gehouden. Wanneer de schrijvers dan ook nog kiezen voor omgangstaal en de taal van de ambtenaar laten voor wat die is, staat niets een aantrekkelijk burgerjaarverslag meer in de weg.

Tips



- ✓ Richt het burgerjaarverslag in de eerste plaats op de burgers. Sluit aan bij hun belangstelling en hanteer een stijl die voor hen aantrekkelijk en herkenbaar is.
- ✓ Beperk u niet tot de verplichte onderdelen, maar zorg in elk geval ook voor een weergave van de belangrijkste wapenfeiten in het verslagjaar.
- ✓ Vergroot de herkenbaarheid door burgers zelf aan het woord te laten. Eventueel kunnen ook andere partijen, zoals wethouders en ambtenaren, via citaten aan het woord komen.
- ✓ Kies zo mogelijk een thematische invalshoek om de aantrekkelijkheid van het burgerjaarverslag te vergroten.

Bijlage: onderzochte jaarverslagen

Van de volgende gemeenten zijn de burgerjaarverslagen bekeken:

- Gemeente Abcoude (2002)
- Gemeente Dordrecht (2002)
- Gemeente Eindhoven (2002)
- Gemeente Eemsmond (2002)
- Gemeente Goes (2002)
- Gemeente Leek (2002)
- Gemeente Nijmegen (2002)
- Gemeente Noordenveld (2002)
- Gemeente Pekela (2002)
- Gemeente Enschede (2003)

Meer informatie:

H.D. Albeda, *Zeven tips voor het burgerjaarverslag*, Stichting Rekenschap, via www.rekenschap.nl, onder *Publicaties*.