

## INLEIDING

# De gemeente als black box

Velen zeggen dat de gemeente heel belangrijk is. De gemeente is immers de overheid die fysiek het dichtst bij de burger staat, in tegenstelling tot de provincie, het Rijk en de EU. De gemeente is de overheid om de hoek. Maar die korte fysieke afstand hoeft niet te betekenen dat inwoners de gemeente ook als belangrijk ervaren, dat ze er vaak mee bezig zijn of over horen. Veel burgers houden zich totaal niet bezig met welke vorm van politiek dan ook en de gemeente vormt daar geen uitzondering op. Voor veel burgers is de belangrijkste politiek die uit Den Haag; die is ook het vaakst in het nieuws. In de praktijk zijn gemeenteraadsverkiezingen voor velen een herinnering dat ook de gemeente een belangrijke plaats voor politiek debat is.

De kennis over de gemeente laat dan ook te wensen over. Hoeveel burgers zouden de namen van gemeenteraadsleden kennen? Van fractievoorzitters? Of van wethouders? Zouden ze weten welke coalitie de gemeente bestuurt en welke partijen in de gemeenteraad zitten? Weten ze wat de plannen van de coalitie zijn en hoe deze momenteel presteert? Als gemeenten klimaatneutraal willen worden of als overheidstaken

naar gemeenten worden overgeheveld, zouden ze dan meedoen aan het politieke debat over deze lokale thema's? Krijgen ze er genoeg informatie over? Bij gemeenteraadsverkiezingen zeggen veel kiezers te stemmen op basis van hun landelijke voorkeuren. Ze weten niet wat de prestaties van de verschillende partijen zijn, wie er in de gemeenteraad hebben gezeten en wat de lokale verschillen tussen partijen zijn. De gemeente is daarmee een bestuurslaag zonder publiek: ze is fysiek dichtbij en het beleid heeft weliswaar grote impact op het leven van inwoners, maar die houden zich vaak afzijdig. Slechts de helft van de bevolking gaat bij verkiezingen voor de gemeenteraad stemmen. De meeste inwoners volgen de gemeentepolitiek helemaal niet en slechts een enkeling is lid van een politieke partij. Het zijn meestal ook dezelfde inwoners die bij inspraakprocedures hun gezicht laten zien en die op de publieke tribune bij gemeenteraadsvergaderingen zitten. De rest haalt zijn schouders op.

## **Drie trends in gemeenteland**

De gemeente is voor veel burgers een *black box*: een politieke sfeer waar ze weinig van weten en ook weinig over horen. Dat is in toenemende mate een probleem. Zonder dat burgers er erg in hebben, is de gemeente bezig van karakter te veranderen. Er zijn drie grote ontwikkelingen.

De eerste ontwikkeling is dat gemeenten belangrijker zijn geworden. De fameuze decentralisaties van de afgelopen jaren hebben ervoor gezorgd dat gemeenten meer taken hebben dan ooit. De tijd dat de gemeente alleen ging over bestemmingsplannen, de groenvoorziening en het ophalen van paspoorten is allang voorbij. Ze heeft tegenwoordig allerlei bevoegdheden op het gebied van zorg, werk en inkomen: huishoudelijke hulp voor ouderen, jeugdzorg, schuldhulpverlening en werkloosheidsbestrijding horen inmiddels ook tot het gemeentelijke takenpakket. Het ziet er niet naar uit dat de toename van gemeentelijke taken snel zal stoppen. De komende jaren zullen ook zaken als de

Omgevingswet en het klimaat op de politieke agenda van de gemeente komen te staan. Dit is een paradox: veel inwoners zien het Rijk nog altijd als de belangrijkste bestuurslaag, maar ondertussen regelt de gemeente steeds meer zaken die vroeger in Den Haag werden besloten. Zijn deze taken nu dichter of juist verder van burgers af komen te staan? De politiek waar burgers het meest over horen – die in Den Haag – regelt allerlei zaken niet meer of slechts deels.

Een tweede ontwikkeling is dat het lokale politieke landschap steeds diverser wordt. De tijd dat grote landelijke partijen als CDA, PvdA en VVD een ruime meerderheid in de gemeenteraad hadden ligt ver achter ons. Lokale partijen worden steeds populairder en in veel gemeenten zijn er inmiddels meerdere lokale fracties. Sterker nog, in meer dan 150 gemeenten is een lokale partij sinds 2018 de grootste. Er zijn daarnaast meer landelijke partijen bij gekomen die ook in de gemeente actief zijn, waarvan Denk en de PVV de belangrijkste zijn. Ook partijen als 50Plus en de Partij voor de Dieren zijn bezig aan een opmars in de gemeenteraad. Zo ontstaat een enorme versnippering: het lokale politieke landschap is onoverzichtelijker geworden en het wordt moeilijker een coalitie te vormen met een meerderheid in de gemeenteraad. Ook hier zien we een paradox: samenwerking wordt moeilijker omdat er met meer partijen compromissen moeten worden gesloten, maar tegelijk maakt de wildgroei aan partijen het moeilijk om zich onderling van elkaar te onderscheiden. Als er bijvoorbeeld tien verschillende partijen in een gemeenteraad zitten, is het maar de vraag of zij op alle dossiers echt een eigen geluid hebben of dat ze juist grotendeels hetzelfde denken. Het resultaat is dat binnen de gemeenteraad meer gevochten moet worden om iets te bereiken en om de sympathie te winnen van de kiezer, die zich nauwelijks geïnteresseerd of betrokken toont.

Een derde ontwikkeling is dat het voor burgers moeilijker is geworden om te weten te komen wat er in de lokale politiek speelt. Er was een tijd dat de lokale krant een enorme statuur had en grote groepen burgers informeerde over wat er in het stadhuis speelde. Die tijd is

definitief voorbij. Al meer dan twintig jaar dalen de krantenoplagen en dat geldt ook voor die van regionale kranten. Deze worden steeds vaker samengevoegd om het uitgeven van de krant enigszins rendabel te houden. De grote fusiegolf waarbij veel regionale kranten onder de paraplu van het *Algemeen Dagblad* verdergingen staat velen nog vers in het geheugen. Ook zijn er steeds minder journalisten die de lokale politiek intensief volgen en burgers informeren over het wel en wee in de gemeenteraad. Er zijn zelfs gemeenten waar helemaal geen lokale politieke verslaggeving meer is. Journalisten komen alleen nog langs als er een schandaal is. De leemte die regionale kranten achterlaten wordt ingevuld door websites die voornamelijk materiaal van anderen publiceren maar niet of nauwelijks een eigen redactie hebben. Ook hier zien we een paradox: door het vergrote takenpakket van de gemeente is er meer dan ooit behoefte aan lokale politieke verslaggeving, terwijl deze juist enorm onder druk staat. De politieke versnippering maakt het moeilijker voor burgers een overzicht te krijgen van wat er in de lokale politiek gebeurt, maar er zijn steeds minder journalisten die dat overzicht kunnen geven.

De hierboven genoemde ontwikkelingen hebben de gemeente zowel voor politici als voor burgers tot een ingewikkelde bestuurslaag gemaakt. De gemeente was waarschijnlijk nooit echt een politieke arena waar veel burgers warm voor liepen, maar deze ontwikkelingen hebben het er niet beter op gemaakt. De gemeenteraad neemt allerlei beslissingen, maar er wordt maar weinig aandacht aan gegeven, zowel door de journalisten als door de burgers. De laatste merken vaak pas iets van het uitvoerend beleid als er een brief van de gemeente op de deurmat ligt. Wie er verantwoordelijk is geweest voor een bepaald besluit is lang niet altijd duidelijk.

In dit boek onderzoek ik de gemeente als black box: een vorm van politiek die fysiek dichtbij is, maar waar velen hun schouders over ophalen. Hoe vaak worden raadsleden door burgers aangesproken op specifieke stemmingen of debatbijdragen in de raad? Politici die in zo'n

black box opereren, missen vaak respons van de buitenwereld op hun functioneren en zijn daarom teruggeworpen op zichzelf. Om te laten zien hoe het er in zo'n black box aan toe kan gaan, heb ik gekozen voor een gemeente waar het vaak verkeerd gaat: de marinestad Den Helder. Hier stemde bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 nog niet eens de helft van de stemgerechtigde inwoners. Hoe functioneert de lokale politiek als burgers massaal hun schouders ophalen? Tot welke dynamiek leidt dat? Op deze vragen geef ik een antwoord.

## Palermo aan het Marsdiep

Den Helder staat al lange tijd slecht bekend in bestuurlijk Nederland. De gemeente kreeg de afgelopen twintig jaar de reputatie van 'Palermo aan het Marsdiep'. Den Helder werd het schoolvoorbeeld van een probleemgemeente met een falend lokaal bestuur. Er treden meer dan gemiddeld burgemeesters en wethouders terug, meestal als gevolg van een slechte politieke samenwerking en onderling wantrouwen. In vijftientig jaar versleet Den Helder zeven burgemeesters en tien-tallen wethouders. Hugo Logtenberg schreef er in *NRC Handelsblad* een artikel over met de veelzeggende kop 'Rancune aan zee' (15 maart 2014). Rapporten over de gemeente hebben titels als *Den Helder is ziek* en *Den Helder, doe normaal*. De lokale politiek wordt overschaduwed door verdachtmakingen, ruzies, afsplitsingen en talloze overlopers van de ene naar de andere partij.

Het is ook niet sinds kort dat deze problemen spelen. Milo Schoenmaker laat in zijn boek *Bestuurlijk gedonder* zien dat falend bestuur al sinds de millenniumwisseling bestaat. Den Helder worstelt met het dualisme tussen gemeenteraad en college: er is sprake van slechte informatievoorziening, bij een aantal raadsleden overheerst 'constant negativisme', conflicten worden niet uitgesproken en raadsleden zijn niet bereid te kijken naar constructieve oplossingen. Hoogleraar Pieter Tops brengt in 2004 in een rapport de problemen in kaart en conclu-

deert dat de hele cultuur is verzuurd en dat veel betrokkenen er mee zijn besmet. Hij constateert dat er al in 1998 een rapport lag met 'een heldere schets (...) van de achtergrond, ontwikkelingen, dilemma's en kansen voor de gemeente Den Helder'. Het probleem is dat er met dat rapport jarenlang niets is gedaan. De onderlinge verhoudingen zijn structureel verziekt: de gemeenteraad, de wethouders, de ambtelijke organisatie en andere direct betrokkenen. Eigenlijk is iedereen het ook met die analyse eens. De enige meningsverschillen gaan over de toon en de taxatie van de ernst van de situatie. De belangrijkste aanbeveling in Tops' rapport is 'doe normaal'. Maar ook in de jaren na Tops verandert er niets.

De Helderse bestuurscultuur levert steeds weer affaires op. Rond de eeuwwisseling speelt een fraudeschandaal en blijken twee wethouders bedrijven te hebben bevoordeeld op kosten van de gemeente. Ze treden af. In 2002 valt het voltallige college over de plaatsing van speelautomaten en in 2005 is er opnieuw een bestuurscrisis. In 2007 wordt een nieuwe burgemeester benoemd: Stefan Hulman. Hij zal bekend worden door een veel besproken huisvestingsaffaire. Hulman kan na zijn verhuizing naar de marinestad zijn Rotterdamse huis niet verkopen en zegt persoonlijk failliet te gaan als de gemeente niet financieel bijspringt. De gemeente doet dat, maar blijkt door Hulman onvolledig te zijn geïnformeerd. Hoewel er twijfel bestaat of dit moedwillig was, zeggen de wethouders het vertrouwen in Hulman op en ook een lijmpoging mag niet meer baten. Hulman moet het veld ruimen. Na weer een nieuwe waarnemende burgemeester wordt in 2010 Koen Schuiling als burgemeester aangesteld. Zijn positie wordt steeds weer ter discussie gesteld, maar vooralsnog zonder gevolgen.

In Den Helder hebben ook politieke partijen een hoge omloopsnelheid, ieder met eigen affaires. Bij verkiezingen halen partijen grote winsten om de daaropvolgende verkiezingen te worden weggevaagd. In 2010 doet Trots op Nederland, de partij van Rita Verdonk, mee aan de Helderse verkiezingen en behaalt uit het niets vijf van de eenendertig

zetels. Daarmee is Trots op Nederland op een haar na de grootste partij, maar ze wordt al snel verscheurd door interne ruzies, wat ertoe leidt dat twee van de vijf raadsleden uit de fractie treden en de eigen wethouder binnen een paar maanden opstapt. In 2014 doet de partij niet meer mee aan de gemeenteraadsverkiezingen. Een paar kandidaten staan dan op onverkiesbare plaatsen bij de vvd. In 2014 volgt een herhaling van deze gebeurtenissen maar dan met een andere partij. De Stadspartij wint de verkiezingen met een derde van de stemmen, gaat meebesturen maar de coalitie valt al binnen een jaar. De aanleiding: een wethouder moet vertrekken omdat hij ambtenaren en contacten van de gemeente met appjes seksueel zou hebben geïntimideerd. Vrouwelijke ambtenaren laten weten niet meer met de wethouder in één kamer te willen zitten. Hierop volgt een afsplitsing, waarbij vijf raadsleden een nieuwe partij vormen: Beter voor Den Helder. Bij de verkiezingen van 2018 wordt de Stadspartij weggevaagd en wordt Beter voor Den Helder de grootste.

In deze politieke omgeving duren politieke discussies eindeloos. Het belangrijkste voorbeeld is de bouw van een nieuw stadhuis dat ooit was voorzien op de plaats van het voormalige postkantoor. Het levert veel protesten op en krijgt het verwijt ‘megalomaan’ te zijn. De bouw wordt voorbereid maar gaat uiteindelijk toch niet door. Een nieuwe coalitie is verdeeld en stemt met steun van de oppositie voor renovatie van het oude stadhuis, omdat dat goedkoper zou zijn. De aanbesteding van die renovatie mislukt, waarna niemand meer weet hoe het verder moet. Een ambtelijke beslissing maakt een voorlopig einde aan de onzekerheid: de staat van het bestaande stadhuis is zo slecht dat de ambtenaren moeten verhuizen en in juli 2018 gebeurt dat ook. Ze worden gehuisvest in een afgelegen leegstaand kantoorpand. Maar het probleem is daarmee nog niet opgelost: vijftig ambtenaren blijven in het oude stadhuis achter omdat het nieuwe pand te klein is, de publieksfunctie wordt niet verhuisd en waar de gemeenteraad de komende tijd gaat vergaderen is onduidelijk. De coalitie die in 2018 aantreedt broedt nog op een permanente oplossing.

## Lange tijd verandert niets

Ook bij de formatie van 2018 spreken de krantenkoppen boekdelen: de traditie van ‘Palermo aan het Marsdiep’ gaat gewoon verder. De partijen komen er na de verkiezingen onderling niet uit. Een eerste formatiepoging onder leiding van een voormalig CDA-Kamerlid mislukt. In zijn eindverslag noemt hij Den Helder ‘ziek’. De bestuurscultuur zou moeten veranderen, maar dat gaat niet gemakkelijk, noteert hij. De sfeer van ‘wij tegen zij’ zou doorbroken moeten worden en er moet een sfeer van samenwerken voor in de plaats komen. De formateur noteert dat er ‘een aanhoudend geruchtencircuit’ is en ‘een sfeer van zwartmakerij’. Er worden steeds weer twijfels geuit over collega-raadsleden en wethouders: over hun competenties, hun integriteit en hun persoonlijk handelen. In Den Helder blijkt niet alleen een inhoudelijke agenda, maar ook een ‘afrekenagenda’ te bestaan. De geruchten en zwartmakerij doen ernstig afbreuk aan het politieke debat en de politieke stabiliteit.

Na deze mislukte eerste poging komt er een tweede formateur naar Den Helder. 50Plus-kopstuk Jan Nagel krijgt de opdracht een coalitie te smeden. Volgens Nagel is de coalitievorming in volle gang, als hij halverwege het proces te horen krijgt dat er achter zijn rug om een heel andere coalitie is geformeerd. Die coalitie trekt landelijke aandacht omdat de Pvv er deel van uitmaakt. De fractievoorzitter die Nagel aanstelde heeft weliswaar toegezegd niet parallel over een andere coalitie te onderhandelen, maar deed dat toch. Nagel noemt dit een ‘in politiek Nederland nooit eerder vertoonde onbetrouwbaarheid’. Hij vertrekt en de in het geniep gevormde coalitie strandt nog voordat deze kan worden geïnstalleerd. De landelijke ChristenUnie krijgt lucht van de plannen van de lokale ChristenUnie om samen met de Pvv te besturen en ontraadt dat. Het is echter de lokale Stadspartij die de meeste twijfels heeft en zich terugtrekt: de invulling van de wethouders zou niet goed zijn. Die zorg blijkt al snel terecht. Formateur Peter Cruijff



laat weten dat nu de door hem geformeerde coalitie er niet komt, wat hem betreft Den Helder beter opgedoekt kan worden en gedwongen zou moeten fuseren met andere gemeenten. Uiteindelijk lukt het toch na ruim drie maanden een nieuwe coalitie te vormen: het is een van de langstdurende lokale formaties van het land.

## **Een onbevangen blik**

Er lijkt al met al geen einde te komen aan de bestuurlijke ellende in de Noordkop. Den Helder kreeg ondertussen net als andere gemeenten meer taken. De helft van de inwoners stemt niet terwijl de gemeente meer dan ooit impact heeft op hun leven. Veel burgers houden zich hier – net als elders – niet met lokale politiek bezig. Er is nog wel een lokale krant, maar die bereikt maar een beperkt deel van de bevolking. De kans dat gemeenteraadsleden en wethouders op straat worden aangesproken op hun werkzaamheden is klein. Den Helder is bijzonder vanwege haar status als probleemgemeente, maar is tegelijk helemaal niet bijzonder: op een handjevol burgers na ontbreekt hier een actief en kritisch publiek, net als elders. Politici kunnen in deze black box op geheel eigen manier politiek bedrijven zonder daar al te vaak op te worden aangesproken. De vraag is hoe de gemeentepolitiek functioneert als ze steeds meer taken krijgt, maar er nauwelijks corrigerende mechanismen bestaan, zoals stabiele politieke partijen met een stevige aanhang, oplettende burgers die de politiek volgen, een levendig publiek debat en meerdere kritische media die de politiek uitgebreid volgen en analyseren? Den Helder kan ons iets leren over hoe ongecontroleerde politiek uit de hand kan lopen en hoe lokale democratie hopeloos kan falen.

In dit boek doe ik verslag van mijn zoektocht naar hoe deze black box in Den Helder functioneert. Hoe gaat politiek in deze gemeente in zijn werk en wat zijn de belangrijkste mechanismes? Ik kijk met een open, onbevangen blik naar mijn geboortestad waar ik twintig jaar

woonde en waar ik ook twintig jaar weg ben. In het politieke jaar 2017-2018 bezocht ik raads- en commissievergaderingen, bezocht borrels, ging naar een rechtszaak tegen de gemeente, bezocht een afdelingsvergadering van de PvdA en schoof aan bij een regionale raadscommissie. In de aanloop naar de verkiezingen bezocht ik lokale debatten en las ik de lokale verkiezingsprogramma's. Ik was bij de uitslagenavond, het afscheid van de oude gemeenteraad en de installatie van de nieuwe. Ik verdiepte me in de politieke partijen die hier actief zijn, bekeek hoe ze volgens hun eigen statuten zouden moeten functioneren en hoe ze dat in de praktijk doen. Ik praatte met raadsleden, wethouders en inwoners. Ik sprak bijna alle fractievoorzitters van wie de meeste in maart 2018 ook lijsttrekker waren. Ik had contact met publieke en semi-publieke organisaties die met de gemeente Den Helder te maken hebben, bekeek hoe de gemeente Den Helder met die organisaties samenwerkt en hoe de samenwerking met andere gemeenten verloopt. Tot slot praatte ik ook met de journalisten die de politiek in Den Helder verslaan. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de personen die ik uitgebreid heb geïnterviewd.

Dit boek bevat een analyse van hoe de Helderse politiek eruitziet als je op de publieke tribune plaatsneemt tussen het groepje inwoners dat altijd al naar de vergaderingen komt, wat je leest in de lokale partijprogramma's die vrijwel nooit gelezen worden en wat er gebeurt bij verkiezingsdebatten waar vrijwel alleen kandidaten op de tribune zitten. Ik registreer wat ik zag en probeer als een relatieve buitenstaander met een onbevangen blik te kijken zonder onderdeel te zijn van het gebruikelijke spel tussen journalistiek en politiek. Dit levert elf lessen op over hoe de politiek in 'Palermo aan het Marsdiep' functioneert. Welke algemenere lessen kunnen we trekken over lokale politiek waarbij het publiek is afgehaakt?