

HOOFDSTUK 1

LOKALE DEMOCRATIE ONDER DRUK

Het lokaal bestuur als onbegrepen fenomeen

Het Nederlands binnenlands bestuur wordt gedragen door lokale bestuurders. Tegenover de 225 landelijke volksvertegenwoordigers en enkele tientallen kabinetsleden staan bijna 9000 gemeenteraadsleden, ruim 1000 wethouders en meer dan 300 burgemeesters die voor ons beslissingen nemen en (deels) bepalen hoe ruim € 60 miljard wordt besteed. Toch zijn maar weinig mensen geïnteresseerd in hoe dat lokaal bestuur functioneert. De meeste mensen hebben, zo lijkt het, geen enkele behoefte daar verandering in te brengen. Zelfs de studenten Bestuurskunde, waarvoor ik aan Tilburg University het vak 'Lokaal en Regionaal Bestuur' verzorg, hebben meestal niet voor de studie Bestuurskunde gekozen omdat ze geïnteresseerd zijn in hoe lokaal bestuur en lokale democratie werken. Net zoals bij veel andere Nederlanders, is hun blik vooral gericht op 'de politiek in Den Haag'. In Den Haag worden immers beslissingen genomen over belangrijke zaken, zoals hoeveel belasting we moeten betalen en wanneer we van onze vrijheid mogen worden beroofd. Ook beleid over gezondheidszorg, defensie, onderwijs en milieu wordt, voor een groot deel, daar bepaald. De discussies over deze kwesties worden over het algemeen op een spannende, bijna soapachtige manier naar onze huiskamers gebracht. We leren de hoofdrolspelers kennen en ontwikkelen daar sympathie voor. Of afkeer. Den Haag mag fysiek vanuit sommige gemeenten dan wel ver weg zijn, de landelijke politiek voelt vaak dicht(er)bij. Het lokaal bestuur steekt daar wat flets bij af. Het gaat er immers niet altijd over dat soort Grote Onderwerpen.

Fascinerend bestuur

De dominantie van de Haagse politiek maakt dat het lokaal bestuur wordt gezien als een soort afgeleide van de landelijke politiek, met op lokaal niveau min of meer dezelfde partijen, soortgelijke instituten (een lokale ‘volksvertegenwoordiging’ en een lokale ‘regering’), vergelijkbare omgangsvormen en een, voor veel inwoners, soortgelijke onaantrekkelijkheid van het politieke schouwspel. Soms gaat het lokaal bestuur zich zelfs naar het Haagse voorbeeld gedragen, daarover later meer. Toch is het niet juist het lokaal bestuur als een afspiegeling van het landelijk bestuur te beschouwen. De lokale context zorgt voor enkele unieke eigenschappen en het zijn vaak de afwijkende aspecten die het lokaal bestuur, in mijn ogen, tot een fascinerend bestuur maken. Laat ik in het begin van dit boek alvast een aantal van die aspecten noemen.

Lekenbestuur

Nergens is het amateurisme zo groot als in de lokale politiek. En dat is niet denigrerend bedoeld. Op lokaal niveau zijn beroepspolitici in de minderheid en dat is een wezenlijk verschil met de Haagse politiek. Van politici wordt vaak gezegd dat het een aparte klasse, een elite is, met alle negatieve beelden die daarbij horen. Maar als er echter ergens politici te vinden zijn die het meest op ‘gewone mensen’ lijken, dan is dat lokaal. Veel raadsleden zijn voor het grootste deel van hun professionele werkweek geen politicus. Voor hen is de politiek een nevenfunctie die ze, met vallen en opstaan, zo goed mogelijk proberen uit te oefenen.

Lage participatiedrempel

Lokaal bestuur is het bestuur dat fysiek het dichtst bij de (lokale) samenleving staat. Dat het daarmee niet direct ook bekend of bemind bestuur is, vormt een van de centrale onderwerpen in dit boek. De geringe afstand tussen gemeentehuis en lokale samenleving is desalniettemin een duidelijk verschil ten opzichte van de landelijke politiek. Het is relatief eenvoudig om in de lokale politiek actief te worden. Veel partijen op lokaal niveau staan te springen om nieuwe (actieve) leden. Daarnaast zijn er tal van andere manieren om bij de lokale politiek betrokken te raken; van het indienen van een petitie tot het meedenken over een toekomstvisie voor de eigen wijk.

Beleid en uitvoering dicht op elkaar

In de totstandkoming van (landelijk) beleid spelen vele instanties een rol. Het kan daarom jaren duren voordat een wet uiteindelijk in werking treedt. Burgers en belangengroepen spelen in de voorbereiding meestal wel een rol, maar staan voor de politiek en ambtenarij die zich met het wetsproces bezighouden op enige afstand. Op lokaal niveau is die dynamiek anders. Het beleidsproces duurt er over het algemeen korter, de beleidsbepalers en beleidsuitvoerders zitten dicht op elkaar en de impact op de samenleving wordt sneller gevoeld. De lokale politicus of ambtenaar die vandaag een nieuw sportbeleid presenteert, wordt er de volgende dag door de voorzitters van sportverenigingen in de supermarkt op aangesproken. Sterker nog, die organisaties zullen zich al voor die tijd – gevraagd of ongevraagd – met de plannen hebben beziggehouden. Die relatieve nabijheid van veel bestuurlijke en politieke actoren speelt bovendien ook een rol bij macht en tegenmacht. Zo is controle in het lokaal bestuur erg belangrijk. Maar hoe werkt dat in een situatie waarin bestuurders en hun controleurs, inclusief raadsleden en toezichtsorganen, erg dicht op elkaar zitten?

Ambitie van dit boek: benoemen, beoordelen en verbeteren

Met dit boek heb ik drie doelstellingen. Allereerst het, op een beknopte en zo lezenswaardig mogelijke manier, geven van een overzicht van hoe het lokaal bestuur en de lokale democratie werken. Daarbij richt ik me met name op de, in mijn ogen opvallende en minder algemeen bekende, aspecten ervan en enkele opmerkelijke verschillen met de landelijke politiek. Dat gaat dan onder meer om het fenomeen van 'lokale partijen' (hoofdstuk 4), de relatief beperkte populariteit van de gemeenteraadsverkiezingen (hoofdstuk 5) en het brede palet van mogelijkheden, waarmee inwoners zich met lokale politiek kunnen bezighouden (hoofdstuk 8).

Een tweede doel is het beoordelen van het functioneren van het lokaal bestuur en de lokale democratie. Deze ambitie volgt uit de vele rapporten en onderzoeken die over dat functioneren verschijnen, met name rondom de gemeenteraadsverkiezingen. Want wie luidt tegenwoordig niet de noodklok over de lokale democratie?

De lokale democratie zou onder druk staan, onder meer door lage opkomstcijfers en geringe interesse onder de bevolking om zelf actief te worden in de lokale politiek. Daarnaast zou het lokaal bestuur onvoldoende kunnen, of willen, inspelen op de vele manieren waarop inwoners tegenwoordig nog wél maatschappelijk en politiek actief worden. Zoals ook een aantal citaten uit dergelijke rapporten en onderzoeken aantoont.

Er is (...) reden tot zorg, vooral waar het gaat om het politiek en democratisch functioneren van het lokaal bestuur (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur).

Het krachtenveld rond de gemeente verandert ingrijpend. Meer dan ooit blijkt het gemeentehuis niet meer vanzelfsprekend het centrum van de lokale gemeenschap (Raad voor het Openbaar Bestuur).

Burgers [willen] op andere manieren meedenken en meebeslissen over onderwerpen van gemeentelijk beleid (VNG Denktank).

Wat bij dergelijke analyses vaak opvalt, is dat ze zich doorgaans richten op één of enkele onderdelen van het lokaal bestuur – zo staat met name de gemeenteraad de laatste jaren volop in de aandacht. Dat is niet erg, het is zelfs juist belangrijk om gedetailleerd aandacht te besteden aan de verschillende onderdelen van het lokaal bestuur. Het nadeel is echter dat dergelijke publicaties op zichzelf dan geen compleet beeld geven van het functioneren van de lokale democratie en van het lokaal bestuur. Zo worden de opvattingen en houdingen van met name de lokale samenleving en de nationale overheid doorgaans niet meegenomen. Dit terwijl de lokale samenleving als voedingsbodemp voor de lokale democratie en de nationale overheid als wetgever wel van belang zijn voor het functioneren van die lokale democratie. Dit boek beoogt daarom een omvattender beeld te geven. Dat doe ik door aan te sluiten bij de ‘waarden van goed bestuur’ en het oordeel van de lokale democratie en het lokaal bestuur onder te verdelen in: geleverde prestaties, de mate van responsiviteit en de mate van behoorlijkheid. Ik zal daarmee niet alles over het lokaal bestuur verteld hebben, maar ik probeer op die manier wel te snelle conclusies

over het functioneren van het lokaal bestuur – op basis van een enkel onderdeel of een enkel perspectief – te vermijden. Dat betekent onder meer dat in dit boek ook andere actoren dan alleen de lokale spelers aan bod komen, zoals de nationale overheid en de samenleving zelf. In het volgende hoofdstuk worden deze beoordelingscriteria verder toegelicht.

Het derde doel dat ik met dit boek heb, is het presenteren van aanbevelingen die de kwaliteit van het lokaal bestuur en de lokale democratie (verder) kunnen verbeteren. Die aanbevelingen zijn nadrukkelijk bedoeld als een eerste aanzet tot het openen van een discussie, waarvan hopelijk zo veel mogelijk mensen zullen bijdragen.

Met deze doelen en de inhoud is dit boek bedoeld voor eenieder die geïnteresseerd is in het (beter) functioneren van het lokaal bestuur en de lokale democratie. Dat geldt zowel voor degenen die daarin werkzaam zijn of er in hun professionele leven mee te maken hebben, zoals lokale en landelijke politici, bestuurders en ambtenaren, als zeker ook voor studenten van opleidingen zoals bestuurskunde, politicologie, sociologie en andere studies waarin aandacht is voor democratie en besluitvorming op lokaal niveau.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste begrippen in dit boek toegelicht: democratie en goed bestuur. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 wordt het politieke speelveld toegelicht. Zoals gezegd, heb ik hierbij in het bijzonder aandacht voor de, in mijn ogen opvallende en minder algemeen bekende, aspecten ervan en enkele opmerkelijke verschillen met de landelijke politiek. Hoofdstuk 3 behandelt het algemene beeld van de lokale politiek als kleine, homogene en beperkt toegankelijke gemeenschap, een politiek dorp. In hoofdstuk 4 gaat het over de politieke partijen die op lokaal niveau actief zijn, met in het bijzonder aandacht voor de lokale partijen. In hoofdstuk 5 staan de gemeenteraadsverkiezing en de coalitievorming centraal. Hoofdstuk 6 introduceert de drie bestuursorganen: gemeenteraad, burgemeester en college van burgemeester en wethouders, beschrijft hun onderlinge relaties en doet voorstellen voor verbetering. De hoofdstukken 7 tot en