

## Gemeenten als proeftuin voor een vitale democratie

Bas Denters bespreekt:

P. Depla en J. Monasch, *In de buurt van de politiek. Handboek voor vernieuwing van de lokale democratie*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, 1994.

Van oudsher wordt gemeentebesturen binnen het openbaar bestuur een pioniers- of experimenteerfunctie toegedacht. In één of enkele gemeenten wordt ervaring opgedaan met een beleidsinnovatie of met een hervorming van het politieke of bestuurlijke proces. Zijn deze ervaringen positief, dan vindt de succesvolle vernieuwing niet zelden navolging in andere gemeenten en bij andere overheden. In 1985 heeft Pieter Nieuwenhuijsen in *Gemeenten als proeftuin voor een houd-*

*bare verzorgingsstaat* (een publikatie van de Wiardi Beckman Stichting) aangegeven hoe het lokaal bestuur aldus een bijdrage kan leveren aan de innovatie van de verzorgingsstaat.

*In de buurt van de politiek* laat zich in zekere zin lezen als een vervolg op de studie van Van Nieuwenhuijsen. Het beeld dat Depla en Monasch schetsen van de talloze gemeentelijke initiatieven tot politieke en bestuurlijke vernieuwingen in Nederlandse gemeenten, wettigt de conclusie dat gemeentebesturen thans fungeren als 'proeftuin voor een vitale democratie'. Daar waar de landelijke discussie over staatkundige hervormingen – wederom – lijkt vast te lopen in de inmiddels welbekende weerstanden tegen fundamentele veranderingen, blijken in veel gemeenten wél vernieuwingen mogelijk. De geschetste initiatieven, de auteurs geven het volmondig toe,

'zijn wellicht niet zo groots en meeslepend als het referendum en de gekozen burgemeester; [maar] ze sorteren [...] wel concrete en vaak belangrijke effecten' (p. 82).

Depla en Monasch beogen enerzijds de presentatie van een 'nieuwe sociaal-democratische agenda voor de lokale politiek' en anderzijds een schets van mogelijkheden tot een 'modernisering van de bestuursstijl op lokaal niveau'. Naar de mening van de auteurs zijn deze veranderingen nodig omdat maatschappelijke ontwikkelingen (met name de individualisering) de 'geïnstitutionaliseerde politiek' en vooral de politieke partijen, onder druk hebben geplaatst. In deze verander(en)de context zien Depla en Monasch vier functies voor de 'lokale politiek':

– als tegenmacht tegen de lokale bureaucratie.

## B O E K E N

- als aanspreekpunt voor burgers met problemen over lokaal beleid of dienstverlening.
- als toezichthouder/bewaker van een evenwichtige belangenafweging in de besluitvorming binnen beleidsnetwerken.
- als democratisch platform voor discussies over de toekomst van de stad.

Bij de vervulling van deze functies zijn politieke keuzes nodig: wat is bijvoorbeeld een evenwichtige afweging van belangen? Een globaal geformuleerd plaatselijk partijprogramma (i.e. géén gedetailleerd politiek boodschappenlijstje) moet de lokale politici hierbij een houvast bieden. Het voorgestelde sociaal-democratische perspectief beoogt, onder het motto 'Ruimte voor elkaar', optimale condities te scheppen opdat alle burgers in staat zijn zelfstandig invulling te geven aan het eigen leven. De kernwoorden zijn toegankelijkheid, variatie en tolerantie. Deze algemene beginzelen worden op zes gemeentelijke beleidsvelden (onder meer: leefbaarheid en veiligheid, wonen, milieu) uitgewerkt en geïllustreerd met voorbeeldprojecten uit de gemeentelijke praktijk.

De maatschappelijke ontwikkelingen nopen volgens de auteurs ook tot een vernieuwing van de lokale democratie. Het verlevendigen van de lokale politiek en een verbetering van de gemeentelijke beleidsprestaties vormen de centrale doelstellingen. De voorgestelde veranderingen betreffen bijvoorbeeld het via wijkgericht werken meer betrekken van burgers bij de publieke zaak,

mogelijkheden ter vergroting van de invloed van burgers op de politieke besluitvorming (veelal afhankelijk van wettelijke veranderingen) en een vergroting van de openheid en de daadkracht van het lokaal bestuur. Ook hier worden de gedachten geïllustreerd met een veelheid aan experimenten uit de gemeentelijke praktijk.

*Grootstedelijke bias*

De waarde van deze studie is naar mijn mening vooral gelegen in de levendige beschrijving van de veelal inspirerende en inventieve gemeentelijke initiatieven.

Bij de analyses die ten grondslag liggen aan de voorstellen, heb ik hier en daar wel mijn vraagtekens. In de eerste plaats: is het rapport niet teveel geënt op de grootstedelijke situatie? De aanzetten tot een sociaal-democratisch programma betreffen bijvoorbeeld vooral de aanpak van verpaupering van stedelijke buurten en initiatieven tot een gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid. Evenzo kan men zich afvragen of de aanbevelingen voor een sterkere externe oriëntatie van lokale politici ook relevant zijn voor raadsleden in kleinere gemeenten. Om die reden zou het me niet verbazen als PvdA-afdelingen in niet eens zo heel kleine gemeenten als Alblasserdam, Rijssen, Schagen of Zevenaar, zich afvragen: 'Wat moeten we hiermee?'

In de tweede plaats meen ik dat Depla en Monasch onvoldoende waarde hechten aan een belangrijk, door henzelf geformuleerd uitgangspunt: besluitvaardigheid (snel beslissingen nemen) is niet synoniem met daadkracht (het

realiseren van oplossingen voor algemeen onderkende maatschappelijke problemen, tegen aanvaardbare kosten). Zo wordt, in aansluiting bij het rapport van de commissie-Van Thijn gesteld dat een belangrijk bezwaar tegen een rechtstreekse verkiezing van de eerste burger is, dat dit kan leiden tot conflicten en patstellingen. Dat is ongetwijfeld een juiste constatering, maar de vraag is hoe zwaar dit weegt. Conflicten behoeven immers niet uitsluitend disfunctioneel te zijn. De noodzaak om bij verschillen van inzicht tussen burgemeester en raad het eigen standpunt te beargumenteren en uiteindelijk te zoeken naar een compromis, gaat ongetwijfeld enigszins ten koste van de besluitvaardigheid. Maar of dit bezwaar opweegt tegen de mogelijke voordelen van deze lokale 'machtenscheiding' in termen van kwalitatief betere besluitvorming met een groter draagvlak, staat wat mij betreft nog geenszins vast. Op een soortgelijke wijze kan men zich afvragen of de auteurs bij de bespreking van de regionalisering van het bestuur niet te veel waarde hechten aan slagvaardigheid bij de oplossing van de problemen van de grote steden, ten koste van een evenwichtige afweging van *alle* belangen in de grootstedelijke regio. Wellicht dat ook hier sprake is van een grootstedelijke 'bias' van de auteurs.

In de derde plaats ligt het accent in het rapport, naar mijn smaak, wel erg sterk op de verandering van de bestuursstijl. Uiteraard is de bestuursstijl belangrijk. Maar of de vorm zo belangrijk is dat de helft van het rapport

## B O E K E N

over stijkwesties moet gaan, lijkt me dubieus. De 'inhoud' van de lokale politiek komt er wat bekaaid vanaf. Daar komt nog bij dat te bezien staat of een programma in het teken van 'toegankelijkheid, variatie en tolerantie' tot een heldere *sociaal-democratische* partijpolitieke profilering leidt. De verwantschap met het gedachtengoed van de neo-liberalen van D66 en met het klassiek-liberale erfgoed (van 'linkse' VVD'ers, onze 'paarse' vrienden) lijkt groot. 'Ruimte voor elkaar' is daarom wellicht geschikter als motto voor het nieuwe paarse kabinet, dan als banier voor een

nieuw sociaal-democratisch programma.

Ten slotte betreur ik dat de uitspraken in het rapport slecht controleerbaar zijn. Waarschijnlijk met het oog op de leesbaarheid, volstaan de auteurs met een imposante literatuurlijst (overigens uitsluitend bestaand uit publikaties van Nederlandse auteurs). Eén voorbeeld: als ik wil weten op grond waarvan wordt gesteld dat 'uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de bevolking bereid is om zich actief in te zetten voor de leefbaarheid van de eigen buurt' (p. 87), dan kan ik hoogstens vermoeden om welk

onderzoek het gaat. Bovendien blijf ik zitten met de vraag wat 'een groot deel' is.

Alles bijeen meen ik, dat niet-tegenstaande deze kanttekeningen, Depla en Monasch een voor geïnteresseerden in de lokale politiek lezenswaardig en leesbaar boek hebben geschreven. Een boek dat nog eens de waarde van het lokaal bestuur als 'proeftuin' illustreert.

BAS DENTERS

*is als hoofddocent politicologie verbonden aan de Faculteit der Bestuurskunde van de Universiteit Twente*

