

Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen:
achterstallig onderhoud?

JAARBOEK VERENIGING VAN GRIFFIERS 2010

Het huis van de democratie na de gemeenteraadsverkiezingen: achterstallig onderhoud?

Sdu Uitgevers, Den Haag

Het jaarboek van de Vereniging behandelt thema's die de democratie in het algemeen aangaan en die gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de beroepsgroep bestaande uit raads-, staten- en kamergriffiers. Het wordt gratis toegezonden aan de leden van de vereniging.

UITGAVE

Sdu Uitgevers, Den Haag

ISBN 978 90 12 57062 6

NUR 780

Zesde jaargang

DE REDACTIE

dr. M.J.G.J.A. Boogers, voorzitter

drs. E. Meurs

mw. mr. A.M. van Omme

mw. M.F. Stein

drs. J. Vis

REDACTIESECRETARIAAT

Anouk van Nieuwenburg

Postbus 30435

2500 GK Den Haag

telefoon (070) 373 82 12

www.griffiers.nl

vvg@vng.nl

Losse exemplaren zijn verkrijgbaar bij het redactiesecretariaat voor 12 euro per deel

Het jaarboek is mede mogelijk gemaakt dankzij de partners van de VvG:
Notubiz, Bestuursacademie Nederland, BMC,
P&O Services Groep en Ernst & Young.

Inhoud

- Woord vooraf
Achterstallig onderhoud aan het huis van de democratie? 7
MARCEL BOOGERS
- De geuzen aan het (gemeente)roer.
De stap van verkiezingswinst naar lokaal bestuur** 10
BERT EUSER
- De electorale geografie van Nederland; een veelkleurig mozaïek** 23
JOSSE DE VOOGD
- Column
De achilleshiel van de democratie 32
MARION STEIN
- De gemeenteraadsverkiezingen van 2010: terugblik en vooruitblik** 34
MARCEL BOOGERS
- Populisme en politieke legitimiteit in Nederland** 44
RUUD KOOLE
- Voter registration and voting in the U.S.** 56
MARY LYNNE STRATTA
- Column
**De viering van een orangistische staatsgreep en de bezetting
van België, of: geschiedvervalsing dankzij een linkse minister** 60
JOOP VAN DEN BERG
- De oprichting van het Huis voor de Democratie en Rechtstaat** 63
MAARTEN PRINSEN EN NEL VAN DIJK
- Samen stad aan het water** 75
ARNO BROK
- Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument** 80
KLAARTJE PETERS



Rekrutering van volksvertegenwoordigers: monopolie of kanskaart? 92

LUUK VAN LUYK

Grote plannen! Kleine invloed? 97

ARJAN OUDBIER

Over de relatie met achterban, media en kiezers 103

ANNE MULDER

Professionalisering van de gemeenteraad 111

PETER CASTENMILLER

Achterstallig onderhoud aan het huis van de democratie?

Het leuke van metaforen is dat ze gemakkelijk met de werkelijkheid op de loop gaan. Dat is ook de bedoeling ervan. Zo wekt de metafoor 'het schip van staat' de suggestie dat de overheid met een kundige kapitein op de brug een consistente koers vaart. Dit terwijl er eigenlijk altijd sprake is geweest van een armada van ronddobberende bootjes waarbij de beste stuurman steeds aan wal staat. 'Het huis van de democratie' is ook zo'n metafoor. Het huis is hier de plek waar democratie bedreven wordt, al zien we in de praktijk dat actieve democraten steeds uithuiziger zijn geworden. De term 'huis' doet voorkomen dat er een vast bouwplan is, terwijl er in de praktijk juist veel onduidelijkheid is over het aantal verdiepingen en kamers van het huis. Als we er desondanks van uitgaan dat de democratie een huis is, dan zijn griffiers de huismeesters. Ze dragen zorg voor het onderhoud van de binnenkant en buitenkant van het huis. Meestal door de verlichting te vervangen of een lekkende dakgoot te laten repareren, soms door een verbouwingsvoorstel te doen, zodat de gebruikers van het huis hun werk kunnen blijven doen en bezoekers zich er thuis voelen. In dit jaarboek geeft de Vereniging van Griffiers een overzicht van de onderhoudswerkzaamheden die moeten worden verricht en de verbouwingen die dienen te worden gerealiseerd. Er komen bouwkundigen, architecten, gebruikers, bezoekers en voorbijgangers aan bod, die ieder hun eigen licht laten schijnen op de kwaliteit van het huis van de democratie.

De eerste die aan het woord komt is oud-CDA-wethouder Bert Euser, die na een conflict met zijn partij een lokale politieke groepering oprichtte. Met zijn verzet tegen een groot bouwproject en zijn pleidooi om inwoners meer bij deze projecten te betrekken, wist hij in 2006 en 2010 grote verkiezingszeges te boeken. Eusers persoonlijke ervaringen bleken model te staan voor ontwikkelingen in veel andere gemeenten, waar hij in zijn bijdrage verslag van doet. In het volgende hoofdstuk laat Josse de Voogd zien dat wijk en woonplaats in hoge mate samenhangen met de electorale voorkeuren van de kiezers die er wonen. Naast een 'Bible belt' van overwegend christelijke en christendemocratische stemmers tussen Vlissingen en Zwolle, blijkt er ook een 'Green belt' te lopen tussen Alkmaar en Nijmegen, waar men bovengemiddeld op GroenLinks en D66 stemt. Ook op wijkniveau blijkt het woonmilieu - via de lifestyle er bij past - het stemgedrag in sterke mate te kunnen voorspellen: 'laat me uw huis zien en ik zeg waarop u stemt'.

Marion Stein geeft in haar column een commentaar bij een zich ontwikkelende politieke cultuur waarbij snelheid en reactievermogen centraal staan, en reflectie en langetermijnvisies naar de achtergrond zijn gedrongen. Wie zich bekommert om het huis van de democratie, let niet alleen op de uitstraling en schoonheid, maar ook op de duurzaamheid van de gebruikte materialen, zoveel wil ze zeggen.

De gemeenteraadsverkiezingen hebben het huis van de lokale democratie op verschillende manieren op de proef gesteld. Een verkiezingscampagne die sterk in het teken stond van de val van het kabinet Balkenende IV enkele weken ervoor, discussies over de juistheid en geldigheid van de verkiezingsuitslag en een verdere daling van de verkiezingopkomst tot een recorddiepte. In mijn nabeschouwing bij de gemeenteraadsverkiezingen laat ik zien hoe het een met het ander samenhangt. De lokale politiek is op verschillende manier vervreemd geraakt van de lokale gemeenschap, waardoor de gemeenteraadsverkiezingen tweederangsverkiezingen zijn geworden. Het spreekt voor zich, dat dit zich slecht verhoudt met het streven om de gemeente te laten ontwikkelen tot een eerste overheid. Een ander probleem voor het huis van de democratie is een opkomend populisme bij lokale en andere verkiezingen. Met hun confronterende politieke stijl en boodschap weten zij het democratische spel vaak effectief te ontregelen. Zoals Ruud Koole in zijn beschouwing laat zien, heeft het optreden van populistten ook een aantal heilzame effecten gehad voor het functioneren van de democratie, zoals een toegenomen vertrouwen in het functioneren ervan. Een van de reacties op populisme zijn pleidooien om het stemrecht te beperken tot kiezers die in staat en bereid zijn om bij de verkiezingen een weloverwogen keuze te maken. Hoewel er hierbij ten onrechte van wordt uitgegaan dat kiezers van populistische partijen niet goed hebben nagedacht, blijft het interessant om kennis te nemen van de ervaringen met een systeem dat het kiesrecht beperkt. In de enige Engelstalige bijdrage aan dit jaarboek geeft Mary Lynne Stratta uitleg over de achtergronden en werking van het Amerikaanse systeem van kiezersregistratie. Wie zich registreert heeft de moeite genomen om zich te verdiepen in de standpunten van partijen en kandidaten, zo is daar de gedachte.

Ieder huis heeft een fundament, zonder welke het gebouw verzakt en instort. In zijn column maakt oud-redactievoorzitter van het jaarboek Joop van den Berg zich zorgen over onze kennis van de fundamenten van het Nederlandse huis van de democratie. Over enkele jaren herdenken we dat Nederland een staat werd en een democratische grondwet kreeg, maar zoals Van den Berg laat zien, hadden we die heugelijke feiten eigenlijk eerder moeten vieren. Een plaats waar historische kennis over de ontwikkeling van de Nederlandse democratie met een breed publiek kan worden gedeeld, is het Huis voor Democratie en Rechtsstaat. In hun bijdrage geven Maarten Prinsen en Nel van Dijk een overzicht van de en plannen met dit huis en de doelstellingen ervan. Na deze bouwplannen

voor een nieuw huis, vervolgt het jaarboek met beschouwingen over verbouwingen en aanbouwen aan het huis van de democratie. Het eerste voorbeeld hiervan komt uit de Drechtsteden. De Dordtse burgemeester Arno Brok legt uit wat de lessen en leerervaringen zijn van de intergemeentelijke samenwerking in deze regio, met bijzondere aandacht voor de dilemma's die spelen bij het vormgeven van democratische controle en verantwoording. Hierna laat Klaartje Peters zien wat de democratische gevolgen zijn van gemeentelijke schaalvergrotingen. Ervaringen in Nederland en elders (waaronder het door VNG-bestuurders veelbezochte Denemarken) laten een gemengd beeld zien. In kleinere gemeenten is de opkomst hoger, terwijl grotere gemeenten beter in staat zijn om democratische betrokkenheid op het niveau van wijken en dorpskernen te organiseren. Een belangrijk voordeel van gemeentelijke schaalvergroting is in ieder geval dat politieke partijen in ene grotere vijver kunnen vissen voor raads-kandidaten. Met name in kleine gemeenten blijkt het immers erg lastig te zijn om voldoende geschikte mensen te vinden die bereid zijn op een verkiesbare plaats te staan op de kandidatenlijst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Luuk van Luyk laat zien dat er ook andere manieren zijn om het rekruteringsbereik te vergroten. Partijen moeten zich niet beperken tot hun afdelingsleden als ze op zoek gaan naar kandidaten, maar verder kijken naar het bestuurlijke talent dat zich in clubs en verenigingen manifesteert.

Van raadsleden wordt steeds meer gevraagd, zo blijkt uit de laatste drie hoofdstukken. Arjan Oudbier laat zien hoe lastig het is om democratische controle te houden op grote projecten, waar vaak meerdere overheden, maatschappelijke instellingen en marktpartijen betrokken zijn. Over hoe voorkomen kan worden dat zo'n project een eigen dynamiek krijgt waarvan het verloop en de uitkomsten lastig te beheersen zijn, doet hij aan de hand van een Apeldoornse evaluatiestudie behartigenswaardige aanbevelingen. Behalve gevoel voor projectmanagement, wordt er ook in communicatief opzicht meer van raadsleden verwacht. Volgens Anne Mulder is het de kunst om een persoonlijke band op te bouwen met de kiezer en daarbij toch een zekere afstand te bewaren. Want, zoals de Engelsen zeggen: *familiarity breeds contempt*. Dit pleidooi wordt in meer algemene zin overgenomen door Peter Castenmiller, die met zijn bijdrage het jaarboek afsluit. Gemeenten zijn groter geworden en hebben meer en complexere taken gekregen, terwijl het raadslidmaatschap nog steeds als nevenfunctie wordt gezien. De toenemende decentralisatie van rijkstaken en andere politieke en maatschappelijke ontwikkelingen zetten het lokale lekenbestuur steeds meer onder druk. Castenmiller pleit daarom voor een professionalisering van het raadslidmaatschap. Zijn boodschap is dat niet het huis van de democratie, maar de gebruikers ervan moeten worden vernieuwd.

DR. M.J.G.J.A. BOOGERS,
voorzitter redactie

De geuzen aan het (gemeente)roer. De stap van verkiezingswinst naar lokaal bestuur

Inleiding

In dit artikel ga ik in op de opkomst van lokale politieke partijen bij de laatste drie gemeenteraadsverkiezingen. Deze opkomst is vrij lang letterlijk buiten beeld gebleven: de landelijke media hadden logischerwijze vooral aandacht voor de spectaculaire opkomst van Pim Fortuyn en het met hem verbonden Leefbaar Rotterdam. Net zoals ze bij de afgelopen verkiezingen vooral bezig waren met de winst van Geert Wilders in Den Haag en Almere. Deze tegenpartijen werden en worden geassocieerd met toenemende onvrede van burgers over de huidige politieke elite. Omgekeerd zien we bij de gevestigde politieke partijen ook een toenemende onvrede over burgers, die zich steeds meer gedragen als Burger Nooitgenoeg, veel zo niet alles van de overheid verwachten en onmiddellijk in de contramine gaan als er iets onprettigs in hun eigen achtertuin dreigt te gebeuren. (En dan met procedures het bestuur belemmeren).

Mijn stelling is echter dat deze analyses niet kloppen. Noch wat de feiten betreft, noch wat betreft de interpretatie van het gedrag van de modale burger. Volgens mij is het zelfs precies omgekeerd. Leefbaar Rotterdam en de lokale PVV-lijsten zijn niet representatief voor datgene wat zich op politiek niveau in honderden gemeenten heeft afgespeeld bij de laatste drie gemeenteraadsverkiezingen. De optelsom van al die gemeenten is dat de echte lokale partijen intussen gezamenlijk meer dan een kwart van de stemmen krijgen bij de verkiezingen. En de reden van die toenemende winst ligt bij constructief gedrag van burgers. Om te beginnen het gedrag van de burgers die in de afgelopen jaren de meer dan 600 nieuwe lokale partijen opgericht hebben die stemmen kregen...en daarmee aantonen dat er wel degelijk politieke interesse is bij de bevolking. Een tweede bewijs voor die politieke interesse ligt bij de manier waarop zij hun electorale successen halen. Dat gebeurt interactief; zij bedrijven *participatiedemocratie*, een vorm van democratie waarmee inwoners van hun gemeenten veel directer betrokken zijn bij het bestuur. En die burgers zitten daar, zoals blijkt uit hun stemmen, wel degelijk op te wachten.

In dit artikel zal ik ook proberen te verklaren waarom deze ontwikkeling nu gaande is, dit met gebruikmaking van analyses van onder andere denkers als de Groningse hoogleraar intellectuele en theoretische geschiedenis Frank Ankersmit en Philip Blond, een van de adviseurs van de nieuwe Engelse premier Cameron. Die verklaringen zijn van belang om met enig voorspellend vermogen naar

de toekomst van de lokale politiek te kijken. Op dit moment lijken we immers een nieuwe fase in te gaan, de fase waarin nieuwe lokale partijen hun electorale successen – met een vertraging van vier jaar – om weten te zetten in deelname aan het lokale bestuur. Die stap is boeiend, omdat er sprake is van een schijnbare paradox. In 2010 hebben lokale partijen niet meer dan 2 procent gewonnen ten opzichte van 2006, maar wel een vooruitgang van ruim 30 procent geboekt als het gaat om wethoudersposten. De boeiende vraag is natuurlijk of zij in staat zullen zijn om hun nieuwe vorm van politiek bedrijven, de al genoemde *participatiedemocratie*, te handhaven zodra zij zelf aan het gemeenteroer zitten.

1 Onvrede en de ‘transactiestaat’

De huidige landelijke politieke elite heeft zich in de afgelopen jaren steeds meer aangevallen gevoeld door burgers die niet goed zouden nadenken, niet (meer) sociaal zouden zijn, et cetera. Kort door de bocht: vanuit de landelijke politiek zijn deze burgers achtereenvolgens voorzien van kwalificaties als ziek, individualistisch, egocentrisch, calculerend en veeleisend (Burger Nooitgenoeg). De burger wordt gezien als de *altijd ontevreden klant* van de overheid die desnoods processen aanspant om zijn of haar zin te krijgen.

Volgens Ankersmit is dit een voor die elite uiterst aantrekkelijke analyse, want ze plaatsen zichzelf in een slachtofferrol: met zo’n burger kun je het toch nooit goed doen als politicus. Hij is van mening dat politiek en bestuur daarmee voorbijgaan aan zaken waar ze zelf in feite schuldig aan zijn. Het zijn immers niet de burgers die ooit verzonnen hebben dat ze klanten van de overheid waren, maar het is de politiek zelf die volgens Ankersmit het beeld van wat hij de *transactiestaat* noemt heeft geschapen. Of simpel geformuleerd: als de overheid burgers als klant gaat behandelen, dan gaan burgers zich tegenover die overheid ook als klant gedragen.¹

Een kenmerkend symptoom van dit politieke gedrag is dat men het steeds heeft over de *producten* die de overheid levert, alsof het een bedrijf is. Zelfs de belastingdienst afficheert zichzelf tegenwoordig als een soort service-instituut voor de belastingbetaler. Illustratief is hier de hype van de *targets* en van de prestatieafspraken, waarbij de overheid zich vastlegt op vaak volstrekt irrealistische toekomstige prestaties. Niet realistisch in diverse opzichten. Enerzijds gaat het vaak om zaken die weinig te maken hebben met de essentie van overheidstaken (zoals het aantal parkeerbonnen). Anderzijds is er geen sprake van *echte* afrekening op resultaat: politici, of het nu gaat om ministers of wethouders, worden zelden tijdens hun regeerperiode geconfronteerd met de effecten van hun beslissingen, zoals we ook recent konden zien bij de Noord-Zuidlijn in Amsterdam.

De kern van de zaak is natuurlijk dat de overheid alleen maar *doet alsof* zij een dienstverlenende instelling is die op een soort burgermarkt opereert. Zij heeft

immers geen concurrentie, burgers kunnen niet bij andere overheden terecht voor hun zorg of veiligheid. En zij hebben dus ook buitengewoon weinig invloed op de kwaliteit van die dienstverlening. Omgekeerd blijft de overheid beschikken over heel veel macht... en vinden individuele burgers bij gelegenheid dan ook de hele macht van de staat tegenover zich. Hoe ver dat kan gaan is te zien in gevallen als de maatschappelijk werker in het leger die ernstige misstanden (ondeugdelijke oefenmijnen die soldaten het leven hadden gekost) aan de kaak stelde, maar tientallen jaren tot op het hoogste niveau werd tegengewerkt. Dat is een extreem voorbeeld, maar heel veel burgers kunnen persoonlijke verhalen vertellen over Kafka-toestanden in het omgaan met de overheidsbureaucratie. Volgens Ankersmit werd met het concept van de transactiestaat de overheid letterlijk *afgepakt* van de burger. Waar het immers om gaat is dat de politiek het niveau is waarop we met elkaar een *moreel discours* kunnen voeren over wat goed en fout is. Op het niveau van de politiek kunnen we gezamenlijk besluiten dat sommige zaken die we eerder besloten hebben achteraf toch niet verstandig waren of slechter uitpakken dan bedoeld. Dat vervalt echter als het accent van de overheid komt te liggen op uitvoeringszaken, als niemand meer ter discussie stelt of het eindresultaat van de hele keten van instanties nog wel verteerbaar is. Het is in dit verband overigens interessant dat juist gemeenten vanuit hun eigen verantwoordelijkheid zich die vraag nog wel kunnen en willen stellen, bijvoorbeeld op het moment dat zij weigeren om gezinnen met kinderen op straat te zetten, zelfs als dat formeel moet van de wet. Zij weigeren daarmee in feite om zich bij een rol als radertje in het systeem neer te leggen.

Niet alleen overheden, maar ook maatschappelijke organisaties, zoals scholen, zorginstellingen, woningbouwcorporaties zijn overgegaan op het *economische discours* waarin zij zichzelf zien als ondernemingen die diensten verlenen. Met de bijbehorende salarissen en andere uitwassen, maar vooral ook met bijbehorend gedrag als fusies tot steeds grotere conglomeraten. Met als paradox dat het niet meer het instituut is dat in dienst staat van bijvoorbeeld een leerling, maar de leerling die door zijn aantal het instituut aan voldoende omzet helpt. Deze instellingen zijn ook sterk in het inhuren van marketeers die moeten werven op de *leerlingenmarkt*...en in het opzetten van allerlei prestigeprojecten. Bijgevolg worden politici en bestuurders ook steeds vaker gezien als plucheklevers, draaiers en graaiers.

Hoe dan ook, de kortste samenvatting die ik van Ankersmit en andere auteurs kan geven is dat de overheid de burgers krijgt die ze verdient. Wat belangrijk is aan die constatering is dat het zo dominante beeld van de burger als egocentrisch en calculerend dus helemaal niet hoeft te kloppen. Net zo min als het beeld van de politiek apathische of hooguit stemzappende burger. Als Ankersmit gelijk heeft, dan ontbreekt het die burger eenvoudigweg aan mogelijkheden om zijn of haar politieke interesse effectief te uiten in een situatie waarin het bestuur in handen is gekomen van een kleine groep uitvoerders, die niet meer bereid zijn hun ooit genomen besluiten nog ter dis-

cussie te stellen. In die situatie radicaliseert een bepaald deel van de burgers kennelijk en stemt op alles wat tegen die gevestigde orde is. Met als resultaat politieke landslides die partijen zomaar twintig Kamerzetels winst of verlies op kunnen leveren. Waar het mij echter om gaat is de constatering dat die burgers in de afgelopen jaren juist op lokaal niveau, het niveau waarop je wat gemakkelijker kunt instappen, wel degelijk ook andere, meer constructieve, manieren van verzet hebben gevonden.

2 De opkomst van de geuzendemocratie

Vijf jaar geleden bevond ik mezelf in een dergelijke situatie, in conflict met een uitvoerende macht die zichzelf tot norm had verheven. Concreet liep ik aan tegen de nogal desastreuze gevolgen van politieke besluitvorming in mijn eigen gemeente, Albrandswaard. Ik was daar ruim zes jaar lang zelf wethouder geweest, maar vervolgens weer raadslid omdat ik meer tijd nodig had voor mijn eigen bedrijf. Ik begreep uit bepaalde stukken dat de plannen voor een nieuw, nogal groot uitgevallen, gemeentehuis miljoenen euro's konden kosten wegens contracten met ontwikkelaars die alle risico's bij de gemeente legden. Achteraf een kleinschalige variant van de Noord-Zuidlijn in Amsterdam, maar mijn gemeente zou beslist niet de enige zijn die een veel te groot en duur gemeentehuis liet bouwen. De kern van de zaak is dat ik na het ter discussie stellen van het plan niet alleen feitelijk uit mijn fractie werd gezet, maar ook werd aangeklaagd wegens schending van de geheimhouding. Enkele jaren later – niet de leukste jaren – ben ik door de rechter volledig in het gelijk gesteld... en door de kiezers. Mijn lokale partij, Echt Voor Albrandswaard (EVA) won de verkiezingen van 2006 met een kwart van de stemmen, kwam door een cordon sanitaire van alle andere partijen in de oppositie terecht, maar nadat we bij de verkiezingen van 2010 een derde van de stemmen kregen ben ik opnieuw wethouder geworden.

Lokale Noord-Zuidjes

Waar het hier echter om gaat is dat ik in die periode ook op onderzoek uitgegaan ben en tot de ontdekking kwam dat ik beslist niet de enige was met een dergelijke tweede politieke carrière. Sterker nog, er zijn in de afgelopen jaren niet minder dan 600 nieuwe lokale partijen opgericht, het merendeel daarvan door burgers die niet tevreden waren over de kwaliteit van het lokale bestuur of te hoop liepen tegen datgene wat ik voor het gemak lokale Noord-Zuidjes noem. (Hoewel ze er al lang waren voordat dit een begrip werd.) Ik heb die ontwikkeling beschreven in mijn boek *Lokale Leiders, de opkomst van de geuzendemocratie*.² Waarbij ik de term *geuzen* gebruik als metafoor om een aantal zaken aan te geven die de nieuwe lokale partijen gemeenschappelijk hebben. Zoals het feit dat ze meestal als volslagen verrassing voor de gevestigde partijen met 10 of zelfs 20 procent van de stemmen in de raad komen, een *landslide* die vergelijkbaar is met 15 tot 30 Kamerzetels. In 2002 gebeurde dit in 90 gemeenten (waarvan 38 met Leefbaar-partijen), in 2006 in 67 gemeenten en in 2010 in 50 gemeenten. Samen

heeft dus bijna de helft van de Nederlandse gemeenten een dergelijke lokale *landslide* meegemaakt. Maar deze grote nieuwkomers staan niet op zich. Zij zijn de meest succesvolle van een brede beweging: het totaal aantal nieuwe lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2002, 2006 en 2010 bedroeg respectievelijk 163, 304 en 195 en de helft van alle nieuwe lokale partijen haalt bij de eerste verkiezing waaraan deelgenomen wordt één of meer zetels. Het resultaat: in 2010 zijn er nog maar 24 gemeenten zonder een lokale partij en lokale partijen zijn niet meer uitsluitend van belang bij kleinere gemeenten; voorbeelden van grote gemeenten met krachtige lokale partijen zijn: Amersfoort, Zoetermeer en Dordrecht.

Participatiedemocratie

Waar komen deze lokale partijen vandaan? Op basis van een analyse van een kleine honderd van deze nieuwkomers heb ik in mijn boek vier redenen kunnen onderscheiden die in bijna alle gemeenten een rol spelen, vaak in onderlinge samenhang:

- onvrede over de kwaliteit van het lokale bestuur, gevormd door landelijke partijen;
- het onvermogen van het bestuur om met burgers te communiceren;
- de megalomane plannen waarom burgers nooit hebben gevraagd;
- klachten over de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening.

Kort samengevat is een dergelijk megalomaan plan, zoals een stadhuis of nieuwe binnenstad, doorgedrukt tegen de wens van de bevolking, vaak de aanleiding die als katalysator fungeert van onvrede en het gevoel van genegeerd te worden. Toch zou het niet juist zijn om deze nieuwe lokale partijen alleen maar als protestpartijen te zien. Ze danken hun succes juist aan het feit dat ze ook als ombudspartij (kunnen) opereren en heel direct en open communiceren met burgers. Wat lokale partijen met elkaar gemeen hebben – zonder dat ze daar ooit onderling contact over gehad hebben – is wat ik *participatiedemocratie* noem. In feite zijn het *netwerken van burgers* die hun krachten bundelen. Doordat lokale partijen een relatief grote achterban hebben, kunnen deze partijen gemakkelijker dan lokale afdelingen van landelijke partijen mensen voor straatcampagnes mobiliseren, actievoeren of de ombudsfunctie uitoefenen. Ze worden opvallend vaak geleid door inwoners die zelf eerder actief waren in landelijke politieke partijen, maar daarin zijn teleurgesteld. En deze lokale leiders zijn opvallend vaak mensen uit het bedrijfsleven of ondernemers, in tegenstelling tot het kader van landelijke politieke partijen, dat vooral afkomstig is uit de overheidssector zelf. Na verkiezingsoverwinningen kiest de meerderheid van deze nieuwe lokale leiders zelf niet voor het pluche, maar blijft een bindende rol als bijvoorbeeld fractievoorzitter innemen. Dat heeft te maken met het feit dat ze al een succesvolle carrière achter de rug hebben, maar ook met hun overtuiging over hoe je politiek zou moeten bedrijven, namelijk *echt* als politiek, voor en door

burgers. In feite komen zij dus vrij dicht bij het door Ankersmit geformuleerde ideaal van een politiek die zich niet op de uitvoering(smacht) stort, maar die het maatschappelijke debat voert.

Wat is een *echte* lokale partij?

De geldende opvatting over de kenmerken van een lokale partij, zoals gehanteerd door de Vereniging van Plaatselijke Partijen en Groeperingen (VPPG), is: onafhankelijk en geen binding met landelijke politieke organisaties. Naar mijn mening ontbreekt hieraan nog een derde element, te weten de afwezigheid van een ideologie. Dat onderscheidt hen ook nadrukkelijk van de beweging die Fortuyn en Wilders heeft voortgebracht, een beweging die naast de christelijke, liberale en socialistische stroming misschien nog het beste als (cultureel) nationalisme omschreven kan worden. De nieuwe lokale partijen zijn vrijwel altijd breed samengesteld en hebben pragmatische programma's. In feite zijn ze het tegendeel van populistische partijen: maximale participatie van burgers verdraagt zich slecht met volgzzaam achter een charismatische leider gaan.

De verkiezingsresultaten worden ook in hoge mate bepaald door het eigen functioneren van de partij in raad als college. In tegenstelling tot lokale afdelingen van landelijke partijen die in hun verkiezingsuitslagen vrijwel altijd het landelijke beeld volgen, zoals de PvdA in 2006 (*Wouter Bos-effect*), vertonen individuele lokale partijen dan ook grillige uitslagen. Van de ruim 800 deelnemende lokale partijen in 2010 heeft 40 procent het zeteltal weten uit te breiden, 40 procent is gelijk gebleven, terwijl 20 procent het zeteltal heeft zien dalen. Ook hierdoor blijven ze veel dichterbij de burgers staan, in vergelijking tot de afdelingen van landelijke partijen. Die afdelingen zijn in de huidige praktijk dan ook vooral naar *boven* gericht, niet naar de lokale bevolking. Bij verkiezingen krijgen ze hun programma en materiaal aangeleverd, ze voelen zich vaak niet echt verantwoordelijk voor het resultaat omdat dat afhangt van de landelijke lijsttrekker. En om het kort door de bocht te formuleren, lokale politieke carrières worden maar al te vaak gezien als een opstap naar een 'hogere' positie in de partij. Het is dan ook een interessante vraag wat er gebeurt als die carrières bedreigd worden door lokale nieuwkomers.

Lokaal cordon sanitaire

De lokale macht van landelijke partijen is door de opkomst van de nieuwe lokale partijen sterk aan erosie onderhevig. Zo zijn lokale partijen al in 148 gemeenten de grootste partij en in ruim 50 gemeenten de tweede partij. In 85 gemeenten heeft een lokale partij, als grootste fractie, nog maar één andere partij nodig om een college te vormen.

Uit de beschrijving van de opkomst van de nieuwe grote lokale partijen in mijn boek is af te lezen hoe lokale afdelingen van landelijke partijen trachten de lokale machtsposities te behouden. De eerste verdedigingslinie is een lokaal cordon sanitaire rond nieuwe lokale partijen; ongeveer 70 procent van de *landslide* partijen wordt na de eerste verkiezing buitengesloten. Zo is in 2010 Democraten Anders uit Nierdorp (NH) zelfs met 41,6 procent van de stemmen buiten het college gehouden, de verliezers VVD/PvdA/CDA vormden het college. Deze samenwerking tussen grote landelijke partijen, door de vorming van colleges met CDA-PvdA-VVD, heeft in niet minder dan zestig gemeenten plaatsgevonden... en is bij het schrijven van dit artikel overigens ook een optie in de landelijke politiek geworden, om te kunnen regeren zonder de PVV.

Kameleonpolitiek

Een tweede variant is het *preventiefsamenwerken* door het vormen van gezamenlijke lokale lijsten of zelfs het zich *vermommen* als lokale partij. Dat gebeurt bijvoorbeeld met al bestaande verbindingen tussen linkse partijen. De PvdA en Groen Links kenden vanuit het verleden al een dergelijke lokale samenwerking, die wordt nu lokaal regelmatig aangevuld met D66 en in een enkel geval zelfs met SP. Van de ongeveer 20 van deze *pseudolokale* partijen is Perspectief 21 uit Bunnik met 45,9 procent van de stemmen en zeven zetels de grootste. Dat duidt mogelijk op een trend waarin op lokaal niveau afdelingen van grote landelijke partijen zich aan de neergaande lijn van hun verkiezingsuitslagen trachten te onttrekken, door deze vorm van *kameleonpolitiek*.

Hoe dan ook, het resultaat van deze lokale ontwikkelingen is, net zoals we dat landelijk zien, een toenemende *versplintering* van het politieke landschap. En misschien kunnen we wel constateren dat op dit punt de lokale politiek voorloopt op de landelijke: 30 procent van de nieuwe colleges bestaat al uit vier of zelfs vijf partijen. Waarbij coalities geen gemeenschappelijke ideologische basis meer hebben. Alle vormen van samenwerking tussen voormalig linkse en rechtse partijen blijken mogelijk.

3 De geuzen in het college

Het jaar 2002 kan worden gezien als het jaar van de omwenteling in de gemeentepolitiek. Dit was het jaar van de opkomst van Leefbaar, de doorbraak van lokale politieke partijen buiten Limburg en Brabant, als ook het jaar van Pim Fortuyn, maar 2002 blijft vooral het jaar van de systeemverandering: van monisme naar dualisme in het gemeentebestuur. Toch zou in retrospectief 2010 wel eens het jaar van de *bestuurlijke* omwenteling in de lokale politiek kunnen worden. In tegenstelling tot wat de meeste landelijke media berichtten, hebben lokale partijen in 2010 geen grote electorale sprong gemaakt. Dat ze weer opgeteld de grootste politieke beweging werden had meer te maken met de versnip-

pering van de landelijke partijen dan met hun eigen resultaten: slechts 2 procent winstgroei, tot iets meer dan een kwart van de stemmen.

Er werd echter wel bestuurlijk een enorme sprong gemaakt, zoals intussen is gebleken. Het aantal wethouders van lokale partijen is met niet minder dan een derde toegenomen. Lokale politieke partijen domineren nu in veel gemeenten niet alleen (als grootste partij) de lokale gemeenteraad, maar ook het lokale bestuur. Zij hadden na de verkiezingen van 2010 in veel gemeenten een sleutelrol in coalitieonderhandelingen en collegevorming. Inmiddels zijn er in tien gemeenten zelfs colleges die alleen bestaan uit lokale partijen.

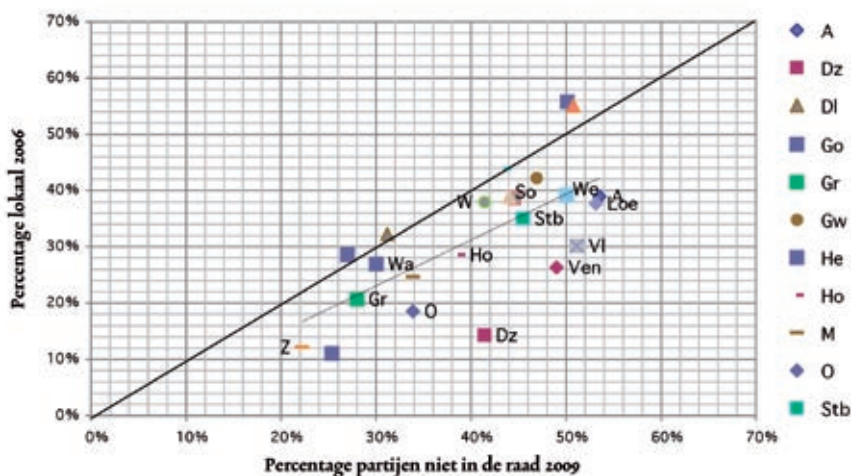
Het aantal colleges met deelname van *echte* lokale partijen bedraagt nu rond 230 (bijna 60 procent van de gemeenten). In een toenemend aantal gemeenten nemen twee of meer lokale partijen deel aan het college, terwijl sommige grote lokale partijen zelfs al drie zetels hebben (Lokaal Dinkelland, Beter voor Dordt, ONS Spijkenisse). Het aantal wethouders van landelijke partijen is mede hierdoor sterk gedaald, bij PvdA, CDA, Groen Links, SP en ChristenUnie. Zij verloren met elkaar zo'n 300 zetels. Deze ontwikkeling lijkt een gevolg van twee factoren. Ten eerste de verdere versplintering van de landelijke partijen, ten tweede het gegeven dat nieuwe lokale partijen die een tweede keer de verkiezingen winnen niet langer genegeerd (kunnen) worden.

Lokaal politiek potentieel?

De enorme groeipotentie van onafhankelijke lokale partijen binnen bepaalde gemeenten werd opnieuw duidelijk bij de Europese Verkiezingen in 2009. Veel kiezers gaven toen hun stem aan partijen die gewoonlijk niet aan de verkiezingen in hun gemeente deelnemen. Het lijkt niet te verwachten dat kiezers, die zweven bij Europese Verkiezingen bij lokale verkiezingen min of meer automatisch weer terugkeren naar de partij van hun oorspronkelijke voorkeur. Kiezers die eenmaal zweven zullen dat in de toekomst steeds weer opnieuw (kunnen) doen. De Europese verkiezingen worden, net als de gemeenteraadsverkiezingen, van secundair belang beschouwd en zijn daarmee qua stemgedrag enigermate vergelijkbaar, dit ondanks het feit dat de PVV wel met de Europese Verkiezingen in alle gemeenten meedeed en bij de gemeenteraadsverkiezingen slechts in een tweetal. Het resultaat van de Europese Verkiezingen bleek niettemin een voorspellende waarde te hebben voor de resultaten van lokale partijen in 2010.

Onderstaande figuur en de tabel in de bijlage (opgenomen aan het einde van dit hoofdstuk) geven de resultaten weer van de gemeenten met de grootste lokale nieuwkomers van 2006 (*landslides* met 10 procent en meer van de stemmen). In bijna driekwart van deze gemeenten is het resultaat van lokale partijen in 2010 ten opzichte van 2006 gegroeid naar en boven het niveau van de Europese

Verkiezingen in 2009. Mijn voorlopige conclusie is dat gemeenten met een hoog percentage stemmen voor partijen, die niet in de gemeenteraad zijn vertegenwoordigd, relatief veel zwevende kiezers hebben. Dit betekent dat lokale partijen in die gemeenten in principe een groot kiezerspotentieel hebben. Of deze partijen dit potentieel ook bereiken hangt niet alleen van lokale omstandigheden af, maar deels ook van landelijke politieke ontwikkelingen. Zo heeft de val van het kabinet Balkenende-IV de lokale afdelingen van PvdA en VVD meer zetels gebracht dan opiniepeilingen eerder aangaven; een landelijke tweestrijd die deels ten koste van lokale partijen is gegaan. Dat doet echter niets af aan de trend dat het potentieel voor lokale partijen toeneemt en er dus bij volgende gemeenteraadsverkiezingen opnieuw groeikansen zijn voor zowel bestaande als nieuwe lokale partijen. In de recente landelijke verkiezingen is bijvoorbeeld een groot deel van de electorale kern van het CDA eveneens zwevend geworden.



Relatie tussen percentage niet in de raad vertegenwoordigde partijen (2009) en percentage lokaal (2006).

De diagonaal in de figuur is de lijn waarop de procentuele resultaten van lokale partijen bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 gelijk zijn aan die van de niet in de raad vertegenwoordigde partijen bij de Europese Verkiezingen van 2009. Elke lokale partij heeft een bepaalde afstand tot de diagonaal en die afstand is het verschil tussen het resultaat van alle niet in de gemeenteraad zittende partijen bij de Europese Verkiezingen in 2009 en het eigen resultaat in 2006 voor de gemeenteraad. Verreweg de meeste partijen zitten onder die diagonaal, wat betekent dat er in die gemeente nog sprake is van groeipotentieel. Zo had Delfzijl (Dz) in 2009 de grootste potentie, terwijl Goirle (Go) lokaal al meer dan de berekende potentie had. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010, zo blijkt uit de tabel, is in Delfzijl het aandeel van lokaal sterk toegenomen en dat van lokaal in Goirle enigszins teruggelopen.



4 Vooruitblik

Na de verkiezingen van 2010 kregen lokale partijen meer dan voorheen deel aan het college en vaak ook nog als grootste fractie. Dit schept verantwoordelijkheden, het biedt kansen voor het realiseren van politieke doelen, maar brengt ook een zeker afbreukrisico met zich mee. Er zijn tenminste twee strategieën denkbaar voor lokale partijen voor een succesvolle deelname aan het college, afhankelijk van de relatieve kracht binnen college en coalitie. De eerste strategie is gericht op het realiseren van de eigen politieke speerpunten, de tweede gaat hierop verder en is gericht op een regimeverandering binnen het lokale bestuur. Deze strategieën wortelen in de oorsprong van lokale partijen, zoals beschreven in de eerste paragraaf: ze hebben vaak een specifiek speerpunt in het ongedaan maken van megalomane projecten, maar ook een politieke overtuiging in het streven naar participatiedemocratie, naar burgerparticipatie als een andere wijze van besturen, besturen samen met burgers, maar ook gebruikmaken van professionals uit de lokale gemeenschappen voor de gemeentelijke beleidsbepaling. Dit leidt tot een groter draagvlak voor beleid en uitvoering en bijgevolg tot een snellere realisatie en gebruikt bovendien het potentieel van de samenleving zelf, van de vele hoopgeleide en ervaren inwoners die elke gemeente immers kent.

Het realiseren van verkiezingsbeloften, zoals betere communicatie, de realisatie van een maatschappelijke voorziening, het stoppen van bepaalde vormen van gemeentelijke verspilling, een verbetering van de gemeentelijke dienstverlening, et cetera, is essentieel voor een lokale partij. Indien dit niet gebeurt, dan zal de teleurgestelde kiezer bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen de lokale partij hierop afrekenen. Indien blijkt dat het college of een raadsmeerderheid niet meewerkt aan de realisatie van deze speerpunten, dan staat voortzetting van collegedeelname ter discussie. Op het besluit om in deze omstandigheden toch in het college te blijven zitten, zal een lokale partij bij volgende verkiezingen door diezelfde kiezer worden afgerekend.

De tweede strategie is die van de regimeverandering. Hierbij wordt het politieke bestuur, alsmede de politieke cultuur van de gemeente op een meer fundamentele wijze aangepast. Deze strategie is terug te voeren op het werk van Clarence Stone, zoals ook toegepast in het onderzoek van Pieter Tops c.s. naar de veranderingen in het gemeentebestuur van Rotterdam ten tijde van de bestuursdeelname van Leefbaar Rotterdam. In navolging van Clarence Stone hanteert Tops een viertal factoren dat cruciaal is voor een succesvolle regimeverandering.³

In de eerste plaats een brede coalitie van actoren, die zowel uit het gemeentebestuur als uit de lokale samenleving afkomstig zijn. Het gaat daarbij niet alleen om politieke partijen en ambtenaren, maar ook om maatschappelijke

organisaties en individuele burgers. In de tweede plaats een overkoepelende agenda. Een agenda die de lokale samenleving betreft en die daaraan richting geeft en aansluit op de maatschappelijke actualiteit binnen de gemeente. In de derde plaats zijn er nog de financiële en organisatorische middelen om de regimewijziging door te voeren, als ook legitimiteit en informele steun. In de laatste plaats is het van belang om betrokken partijen op één lijn te brengen en te houden. Hierdoor wordt de coalitie aangezet tot gecoördineerd handelen, hetgeen alleen mogelijk is als er sprake is van organiserend vermogen van het regime. Leiderschap en overeenstemming over urgentie zijn daarbij bepalend.

De vraag is nu hoe lokale partijen in de dagelijkse praktijk van het besturen omgaan met hun recent verworven bestuurspositie. Het ging deze lokale partijen niet om de macht, maar om het herstel van de samenwerking tussen burger en bestuur, om het besturen samen met burgers. Het is thans nog te vroeg om te beoordelen op welke wijze lokale partijen dit gaan oppakken. Lokale partijen zijn in het verleden wel weggezet als de brekebenen van het lokale bestuur, hetgeen dan werd afgemeten aan het aantal wethouders dat tijdens de rit aftrad. Inmiddels moet dit beeld bijgesteld worden. Belangrijk is om in de komende raadsperiode de successen van lokale bestuurders (van alle politieke partijen) bij te houden en het voortijdig aftreden van bestuurders niet alleen te bezien vanuit het oogpunt van politieke of bestuurlijk zwakte, maar ook vanuit politieke kracht en een onafhankelijke positie. Uit de voorbeelden van lokale partijen die in 2006 in de colleges zijn gekomen blijkt bijvoorbeeld dat het ook heel logisch kan zijn – en door de kiezer wordt gewaardeerd – als lokale partijen serieus dualistisch zijn, dus bereid zijn om desnoods hun eigen wethouders naar huis te sturen als deze zich te veel gaan identificeren met de gevestigde orde.

Voor een succesvolle balans tussen politieke actie en lokaal besturen, kunnen op basis van deze ervaringen al enkele vuistregels worden gehanteerd:

- fractieleden en wethouders onderhouden blijvend contacten met de kiezer; partijen verloochenen niet hun rollen van actie- en ombudspartij terwijl ze aan het bestuur deelnemen;
- fractie en wethouders hebben onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden; zij voeren regelmatig overleg met elkaar en voorkomen dat ze elkaar voor verrassingen plaatsen, die politieke gevolgen hebben, maar zijn wel transparant en expliciet over deze manier van handelen.

5 Slot

Tot slot is het interessant om een kijkje over de grenzen te nemen. Nederland is immers niet het enige land waar het politieke landschap stevig in beweging is. Philip Blond, heeft in zijn boek *Red Tory* een hartstochtelijk pleidooi gehouden voor nieuwe democratie van onderop, burgers die zich op lokaal

niveau verbinden in netwerken.⁴ Hij verwijt links en rechts dat ze hun eigen ideologische uitgangspunten (staat en markt) tot oncontroleerbare monsters hebben laten uitgroeien, waarbij letterlijk de menselijke verhoudingen vernietigd worden. De staat neemt zoveel functies over – en bureaucratiseert ze – dat de relaties tussen mensen onderling overbodig gemaakt worden. De markt doet in feite hetzelfde, door mensen alleen maar een rol te gunnen als consument, een rol waarin je als individu wordt aangesproken maar daarbij afhankelijk bent van datgene wat multinationale bedrijven voor je verzinnen. En intussen zijn aan de top van staat en markt politici en ondernemers (lees: bankiers) vooral bezig met hun eigen spelletjes om meer macht en meer geld te verwerven. Blond ziet een sterk groeiende tegenbeweging van burgernetwerken, die op alle terreinen weer datgene willen overnemen wat ze zelf veel menselijker, maar ook veel beter kunnen doordat ze direct op elkaar betrokken zijn en onderling goed kunnen communiceren. Dat geldt zelfs voor de economische ontwikkeling: in een Italiaanse regio als Lombardije hebben nieuwe zelfstandige lokale banken de kredietverlening van 800.000 ondernemingen overgenomen.

Voor Blond is de nieuwe democratie van onderop, die in veel Europese landen in ontwikkeling is, uiteindelijk het antwoord op de dreigende verloedering van de samenleving en het wantrouwen in het openbaar bestuur. Zonder die pretentie te willen hebben, het is wel een boeiend en misschien belangrijk gegeven dat in Nederland in de afgelopen tien jaar, in de periode dat de landelijke politiek en de landelijke pers steen en been klaagden over het gebrek aan politieke interesse van de bevolking, uit diezelfde bevolking niet minder dan 600 lokale partijen zijn voortgekomen die intussen dus met honderden gemeenteraadsleden en wethouders deelnemen aan het openbaar bestuur. Het is een feit dat de beweging inderdaad echt van onderaf is ontstaan, in enkele honderden gemeenten, zonder dat deze initiatiefnemers van elkaars bestaan wisten. En het is een boeiende vraag wat er zou kunnen gebeuren als deze beweging doorzet?

BERT EUSER is ondernemer, gemeentebestuurder en auteur van *Lokale Leiders*, de opkomst van de geuzendemocratie.

NOTEN

- 1 Frank Ankersmit, 'De plaag van de transactiestaat', in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers (red), *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008).
- 2 Bert Euser, *Lokale Leiders, de opkomst van de geuzendemocratie*. (Amsterdam – Antwerpen 2009).
- 3 Pieter Tops, *Regimeverandering in Rotterdam, hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond* (Amsterdam-Antwerpen 2007).
- 4 Philip Blond, *Red Tory: How left and right have broken Britain and how we can fix it* (London 2010).

BIJLAGE

Resultaten gemeenten met landslide partijen in 2006 bij Europese verkiezingen (2009) en gemeenteraadsverkiezingen (2010).

GEMEENTE/ PROVINCIE	PERCENTAGE PARTIJEN NIET IN DE RAAD 2009 EV	PERCENTAGE LOKAAL 2006	PERCENTAGE LOKAAL 2010	LOKALE PARTIJEN	AFKORTING GEMEENTE
Albrandswaard (ZH)	53,60%	38,80%	42,2%	EVA NAP Lijst stulp	A
Delfzijl (Gr)	41,49%	14,10%	32,0%	Gemeente belang	Dz
Dinkelland (O)	31,29%	32,10%	56,4%	Lokaal Dinkelland	Dl
Goirle (NB)	50,23%	55,60%	52,0%	Proaktief Goirle Riel Goirle GKAP Liberaal Goirle	Go
Groote gast (Gr)	28,08%	20,50%	22,1%	Veiligheid en Zorg 2000	Gr
Gulpen-Wittem (L)	47,01%	42,10%	54,2%	Balans Fransen	Gw
Hellendoorn (O)	27,10%	32,90%	37,7%	Burger belang Hellendoorn Gemeentebelang	He
Hoorn (NH)	38,78%	28,40%	37,5%	VOC Hoorn Hoorn belang Hoorn Senioren	Ho
Loenen (U)	53,24%	37,50%	Herindeling	Het Vechtse Verbond	Loe
Moordrecht (ZH)	46,10%	24,50%	Herindeling	Beter Moordrecht	M
Ooststellingwerf (Fr)	33,98%	18,40%	30,6%	Ooststellingswerfbelang	O
Sittard-Geleen (L)	44,69%	38,40%	46%	Stadspartij Sittard-Geleen-Born GOB Ouderenpartij TransparanZ Zone	SGB
Soest (U)	44,10%	38,70%	40,5%	Soest 2002 Gemeentebelang SBP	So
Steenbergen (NB)	45,55%	34,90%	39,5%	Steenbergen Anders Gemeentebelang	Stb
Stein (L)	50,86%	54,90%	55,4%	Communiceren met burgers Democratisch Onafhankelijk Stein Politiekverbond	St
Veenendaal (U)	25,45%	10,90%	8,6%	Lokaal Veenendaal	Ve
Venlo (L)	49,09%	26,20%	Herindeling	Lokale democraten Samen Real 82	Ven
Vlissingen (Z)	51,20%	30,0%	45,1%	Partij Souberg Ritthem Lokale Partij Vlissingen	Vl
Waalwijk (NB)	41,49%	37,80%	30,1%	PBI Gemeente belangen Achterkernen Algemeen Belang Werk en beleid	W
Wassenaar (ZH)	30,10%	26,80%	23,4%	Wat Wassenaar Wil (ZH)	Wa
Weesp (NH)	50,14%	39,0%	Herindeling	Weesper Stadspartij AOV Democratische eenheid	We
Winterswijk (G)	43,60%	43,70%	29,9%	Winterswijkbelang Progressief Winterswijk	Wi
Zaltbommel (G)	22,31%	12,00%	12,5%	Zaltbommel Veranderen met Visie	Z

J. DE VOOGD

De electorale geografie van Nederland; een veelkleurig mozaïek

Wordt het straatbeeld gedomineerd door bakfietsen, ja/nee stickers op brievenbussen en gevelplanten aan negentiende-eeuwse woningen? Grote kans dat GroenLinks hier de grootste partij is. Zie je veel rolluiken, protserige witte hekwerken, bordjes met 'hier waak ik', opgepimpte VW Golfjes en, als je naar binnen kijkt SBS op de buis? Dan is de kans groot dat de PVV hier goed scoort. D66'ers verraden hun aanwezigheid met NRC Handelsblad bij het oud papier en Saabs en Volvo's op straat, terwijl een CDA'er zijn stoepje sneeuwvrij maakt en met een schuin oog kijkt of de burens dat ook doen. Allerlei leefstijlkenmerken verraden de politieke kleur van de buurt en zorgen voor een veelkleurig mozaïek op de uitslagenkaarten.



De negentiende-eeuwse schil in Nijmegen, een typisch GroenLinks-bolwerk

Electoral geografie

Electoral geografie bestudeert deze verschillen in stemgedrag. Hoe ziet de politieke kaart er uit, en waarom? Het is een in Nederland nog vrij onontwikkeld vakgebied. Dit heeft vooral te maken met ons kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. In de Verenigde Staten is er veel meer aandacht voor, juist

vanwege het stelsel. Zelfs de presidentsverkiezingen gaan om het winnen van staten, waarbij de *swing states* de uitslag bepalen. Ook de Senaat en het Huis van Afgevaardigden worden gekozen via districten. Partijen die aan de macht zijn passen de stemdistricten vaak in hun voordeel aan (*gerrymandering*). Soms krijgen districten ook vreemde vormen om zo een bepaalde etnische minderheid een zetel te kunnen laten bemachtigen. Partijen weten hun kiezers dus zeer nauwkeurig te vinden. Er wordt gesproken over *blue states* (Democratisch) en *red states* (Republikeins); een tegenstelling die vooral te maken heeft met culturele verschillen.

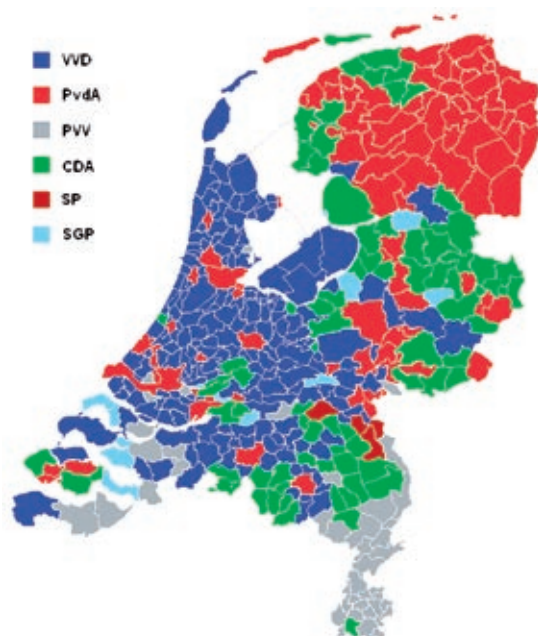
De opzet van het Nederlandse kiesstelsel is geen reden om electorale geografie links te laten liggen. Politieke partijen doen nu vaak een rondje Nederland met bijvoorbeeld een bezoek aan één stad per provincie. De vraag is of men beseft dat Brabant telt voor 22 zetels en bovendien zeer wispelturig stemt, terwijl Drenthe electoraal veel stabielier is en slechts 4 zetels levert. Of men verwacht vlak voor de verkiezingen nog hele wijken binnen te halen waar weinig aanhang zit. Ook zijn partijen te veel geneigd om iedereen te willen bereiken. Zo benadert de PvdA de PVV-stemmer met veel begrip, maar verliest daardoor aan D66 en GroenLinks. Ook de VVD zit in deze spagaat. Het CDA had er aanvankelijk minder problemen mee, mede door consequent op te komen voor de middenklasse-gezinnen in de provincie. Maar ook deze partij is nu aan verschillende kanten leeggezogen. Daarnaast heeft het CDA het belang van lokale kandidaten uit het zuiden onderschat. Misschien heeft het ook te maken met de egalitaire cultuur in Nederland dat partijen weinig gebruik maken van de enorme verschillen binnen het land.

Nieuwe tegenstellingen

Meer dan ooit is het politieke landschap versplinterd. De electorale geografie van Nederland laat zien dat er sprake is van heel verschillende 'biotopen' waarin steeds andere wereldbeelden, waarden en belangen domineren. Waar vroeger religie en sociaal-economische positie doorslaggevend waren bij het stemgedrag, lijken culturele- en leefstijlkenmerken nu steeds dominanter te worden. Er is sprake van een nieuwe hoofdtegenstelling, die geografisch goed zichtbaar is. Het gaat om de tegenstelling tussen een open, nieuwsgierige stroming die gericht is op vooruitgang, tegenover een monoculturele, conservatieve en meer gesloten cultuur die gericht is op behoud. Waar de hippe innovatieve bakfiets symbool staat voor de eerste stroming, staat het afsluitende rolluik symbool voor de tweede. Deze tegenstelling hangt niet samen met links en rechts; de SP positioneert zich vaak aan de conservatieve kant, terwijl GroenLinks zich samen met een deel van de VVD goed in het eerste beeld kan vinden. En gaat zelfs dwars door partijen heen, die zoals genoemd naar twee kanten kunnen leeglopen. VVD'ers in Amsterdam Zuid stappen makkelijk over naar

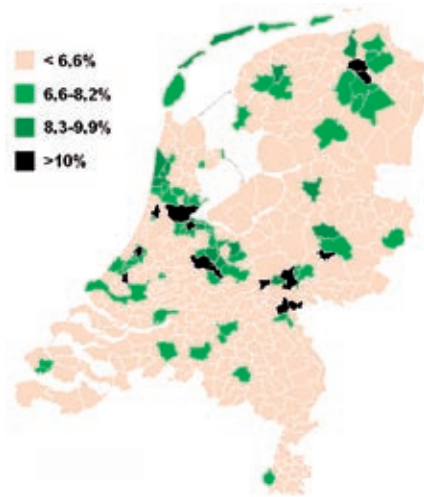
D66, terwijl in Almere de PVV een alternatief is. PvdA'ers in Oost-Groningen neigen ook naar SP en PVV, maar in Amsterdam Centrum naar GroenLinks. SP bolwerken als Heerlen en Kerkrade vielen voor de PVV, wat laat zien dat de uiteinden van het politieke hoefijzermodel dicht bij elkaar liggen. Dit terwijl de SP in Nijmegen juist veel kiezers verloor aan GroenLinks en PvdA. De tegenstellingen zien we duidelijk terug op de kaart. Er is bijvoorbeeld vaak sprake van een geografische samenhang van enerzijds D66-, GroenLinks- en VVD stemmers en anderzijds CDA-, SP- en PVV-stemmers. Dit uit zich in een verschil tussen noord en zuid, tussen stad en platteland, tussen centrum en buitenwijken, tussen groei- en krimpgebieden en tussen hoger- en lageropgeleiden. Door het strategisch stemmen is de scheiding nu iets minder sterk dan een jaar geleden bij de Europese verkiezingen, maar onderhuids is deze natuurlijk nog aanwezig. Er is sprake van een grondige herschikking van het politieke krachtenveld. De steden met veel hoogopgeleiden worden progressiever terwijl stagnerende industriesteden en het platteland, waar veel lager opgeleide werknemers wonen, conservatiever worden. De progressieve partijen moeten het steeds meer hebben van een combinatie van een boven- en een onderlaag (hoogopgeleiden, ambtenaren, allochtonen, uitkeringsgerechtigden), waarbij de blanke lagere middenklasse steeds meer ontbreekt. Daartegenover staat conservatief rechts, dat naast welgestelden en traditionele gezinnen ook steeds meer aanhang krijgt onder lager opgeleide werknemers in sectoren als de bouw en de zorg. Het gaat vaak om groepen die economisch links zijn, maar cultureel rechts, en voor wie de oplossingen van links te abstract zijn. Daarin volgt Nederland de Verenigde Staten, waar de Democraten het ook moeten hebben van de onder- en bovenklasse, vooral in de steden.

Het onderzoeksbureau Motivaction heeft de verschillende lifestylegroepen trefend in beeld gebracht. Het maakt onderscheid tussen sociale milieus met traditionele, moderne of postmoderne waarden. De 'traditionelen' stemmen gemiddeld vaker CDA, 'modernen' PVV, terwijl GroenLinks het goed doet onder postmodernen. De uiteenlopende waarden en denkbeelden leiden tot een ander stemgedrag, maar vooral ook tot een andere woonvoorkeur. Rijke en arme PVV-aanhangers willen dat 'Nederland weer Nederland wordt', zonder moskeeen en verkeersdrempels. GroenLinkers smullen echter van de Turkse bakker. Voor hen is de nabijheid van openbaar vervoer en culturele voorzieningen van belang, terwijl PVV'ers zich ergeren aan hoge parkeertarieven, 'afwijkende' mensen op straat en weinig hebben met een gesubsidieerd 'cultureel klimaat'. Waar een GroenLinkser veel over heeft voor een kleine bovenwoning midden in het chaotische Amsterdam, zal een PVV'er met hetzelfde inkomen eerder kiezen voor een twee-onder-eenkapwoning met auto voor de deur in een blanke nieuwbouwwijk in de omgeving. Door toegenomen keuzevrijheid neemt politieke segregatie op grond van leefstijlen dus steeds verder toe.

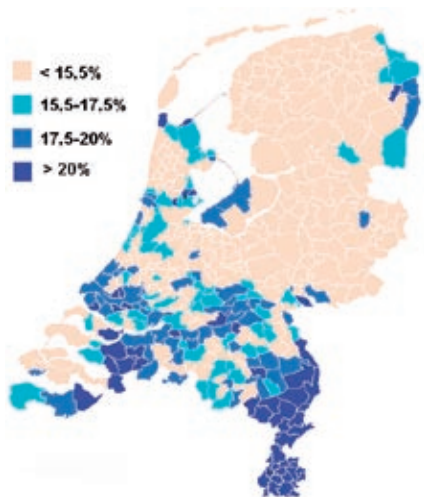


De politieke kaart van Nederland

Kijkend naar de electorale kaart van Nederland dan zien we dat de PvdA sterk staat in de steden en in het onkerkelijke minder welvarende noordoosten. De VVD wint in de welvarende suburbane gebieden van West-, Midden- en Zuid-Nederland. Het CDA houdt stand in een aantal traditionele plattelandsgebieden. De PVV doet het vooral goed in Limburg en delen van Brabant en Zuid-Holland. SGP en ChristenUnie hebben hun aanhang voornamelijk in de Bible belt die loopt van Zeeland via het Rivierengebied en de Veluwe naar Overijssel. Ter hoogte van Veenendaal kruist deze lijn de Green belt; een strook waarin GroenLinks, maar ook D66 en in mindere mate PvdA en VVD het goed doen. Deze ruggengraat van progressief Nederland loopt van Alkmaar, via Amsterdam en Utrecht, naar Nijmegen en bestaat uit steden met veel hoger opgeleiden en groene welvarende randgemeenten. Dat ook de rijke randgemeenten als Bergen bij Alkmaar en Ubbergen bij Nijmegen progressiever zijn gaan stemmen heeft mede te maken met het ouder en rijker worden van de *babyboom* generatie.



Scores GroenLinks bij Tweede Kamerverkiezingen; de Greenbelt van Alkmaar naar Nijmegen.



Scores PVV bij Tweede Kamerverkiezingen; nadruk op het zuiden.

Vanouds is het noordelijke deel van Nederland progressiever en linkser dan het zuiden. Het noorden past qua politieke cultuur en voorkeur wat meer bij Scandinavië, met een neiging naar vrijzinnigheid, egalitarisme en een sterke staat. Dit terwijl Limburg meer op Zuid-Europa lijkt, waar men conservatiever is, de staat meer wantrouwt en waar hiërarchische en cliëntelistische relaties van oudsher belangrijker zijn. Het is een meer personalistische politieke cultuur waarin populisme goed aanslaat; van Pim, via Jan, naar Geert. Brabant en Limburg zijn electoraal gezien veel wispelturiger en tonen lagere opkomsten. Dit heeft veel te maken met politieke onthechting na de afkalving van de Katholieke Volks Partij en van de kerk. Tot in de jaren zeventig stemde de overgrote

meerderheid, arbeider, boer of kapitalist, op deze partij. De pastoor gaf dat ook als stemadvies en met alle mogelijke zaken moest je bij de KVP aankloppen. Een sterk contrast met het noorden dat altijd al sterk gepolitiseerd was. Nu is men politiek vervreemd en zwiept men van rechts naar links en weer terug. De personalistische cultuur en de afkomst van Wilders, het gapende gat op rechts, met daarbij nog problemen als werkloosheid en een gevoel voor achterstelling, zorgden voor een monsterzege voor de PVV in Limburg. In Brabant brak naast de PVV ook de VVD sterk door. Vooral in Midden-Brabant, een gebied dat snel welvarender wordt en steeds meer tot de Randstad gaat behoren. Het gaat dan vooral om de suburbs; het belangrijkste woongebied van de Nederlander.

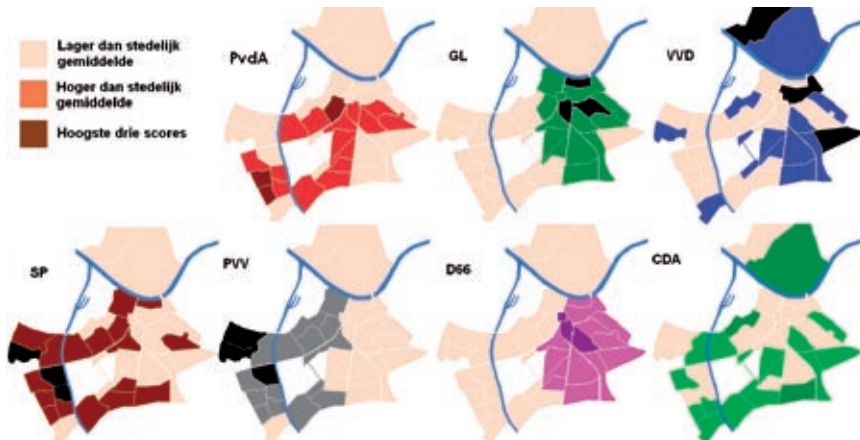
Waar vroeger de tegenstelling stad-platteland centraal stond, is Nederland voor een groot deel veranderd in een dichtbevolkt 'tussengebied' waar een steeds groter deel van de bevolking woont. Deze ontwikkeling viel samen met de gestage groei van de VVD vanaf eind jaren zestig. Men heeft er een koophuis, is op de auto aangewezen, consumeert de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen via tv en shopt sneller van partij naar partij. In vrijwel deze hele zone is de VVD nu de grootste partij. Maar ook de PVV doet het er vaak goed, vooral in de gebieden waar men zich zorgen maakt over de huizenprijs, de sociale daling en de 'verkleuring' van de wijk. Dan gaat het vaak om delen van de zogenaamde groeikernen als Spijkenisse, Hellevoetsluis en Almere. Ook hier speelt ontheemding een rol. Men heeft het zelf vaak wel goed voor elkaar met een koophuis en een auto voor de deur, maar men is ontevreden over het gebrek aan sociale samenhang, voorzieningen en veiligheid in de publieke ruimte. Het gevoel van 'Mij gaat het goed, maar met ons gaat het slecht'. Het is een soort van vage *suburban sadness*. De boze buitenwereld ziet men vooral via tv. De eerste generatie kopers trekt weg en allochtone groepen weten de wijken steeds meer te vinden. Het *Vinexverdriet* vermengt zich dan met de angst voor islamisering.

Verdeelde steden

Ook binnen de steden tekent zich een duidelijk electoraal geografisch patroon af. Het is zelfs mogelijk uit te gaan van een politiek model dat op de meeste steden toepasbaar is. Overal zien we dezelfde typen wijken met hetzelfde stemgedrag. Met D66, GroenLinks en VVD in de binnensteden met veel hoger opgeleiden, PvdA, SP en PVV in de lager opgeleide wijken, VVD, CDA en PVV in de betere buitenwijken en omringende dorpen. In de grotere oude steden zien we een duidelijke tweedeling tussen de centrale stad en de buitenwijken, die vaak overeenkomt met de genoemde tegenstelling tussen een progressieve en een behoudende stroming. De aanhang van GroenLinks en D66 vormt het geografische tegenbeeld van de aanhang van de PVV en het CDA. Daarbij lijkt de levensstijl belangrijker dan de sociaal-economische positie. Arme en rijke wijken in Nijmegen Oost stemmen GroenLinks, en arme én rijke wijken in

West stemmen PVV. Het is de bovenwoning tegenover de ruime woning met carport, de bakfiets tegenover het rolluik, de klimplant tegenover de grindtegel, de ja/nee sticker tegenover het hekwerk, openbaar vervoer tegenover de snelweg, de wereldwinkel tegenover de meubelboulevard, de Turkse bakker tegenover de Mc Donald's, de boekhandel tegenover SBS6, De Wereld Draait Door tegenover De Gouden Kooi en de Volkskrant tegenover de Telegraaf.

GroenLinks haalt vrijwel overal haar hoogste score in de negentiende-eeuwse ring rond de binnenstad. Dit zijn vaak oudere arbeiderswijken met kleine knusse woningen die een proces van *gentrification*, opwaardering op sociaal, economisch en cultureel gebied, hebben ondergaan. Voorbeelden zijn Lombok in Utrecht, Bottendaal in Nijmegen en Westerpark in Amsterdam. Wie een waardevast huis wil kopen moet kijken waar GroenLinks groeit; dit wordt de volgende hippe wijk waar de creatieve klasse naar toe trekt. Als het proces is voltooid, zoals in de Amsterdamse Pijp, zien we dat het GroenLinks percentage weer daalt en dat D66 en VVD groeien. De aanhang van D66 overlapt sterk met die van GroenLinks, maar dan met wat meer nadruk op de welvarende wijken waar ook de VVD scoort. De PvdA aanhang is duidelijk verbonden met het percentage allochtonen. Vooral bij de Europese Verkiezingen, toen de grote partijen werden teruggeworpen op hun ijzeren voorraad, viel het op. De PvdA was in de vier grote steden alleen nog maar de grootste partij in vrijwel geheel 'zwarte' wijken als de Bijlmer, Schilderswijk, Delfshaven en Kanaleneiland. De aanhang van de PvdA en de SP komt ten dele overeen, namelijk in de minder welvarende wijken. Maar de SP blijkt sterker vertegenwoordigd in blanke volksbuurten waar ook de PVV het goed doet. De PVV scoort hoog in naoorlogse buitenwijken en omringende overlooppgebieden. Vaak zijn het wijken waar men bang is voor afglijden, los van hoe rijk of arm de buurt nu is.



De Tweede Kamerverkiezingen in Nijmegen; oververtegenwoordiging per partij.

In de uitslagenkaart van de Tweede Kamerverkiezingen van Nijmegen zien we de genoemde patronen terug. Per partij is aangegeven waar deze hoger scoort dan het stedelijk gemiddelde. De PvdA haalt haar pieken in wijken met veel allochtonen, zoals het vooroorlogse Wolfskuil, en de jaren 1960- en 1970-wijken Meijhorst en Aldenhof. Ten opzichte van de Europese- en Gemeenteraadsverkiezingen valt op dat ze het nu ook vrij goed doet in enkele hoger opgeleide wijken aan de oostkant; dit zijn waarschijnlijk de strategische stemmers die vorige keer naar D66 en GroenLinks gingen. Van alle partijen is de PvdA aanhang wel het meest gelijkmatig verdeeld. GroenLinks doet het goed in de binnenstad en de wijken daar omheen, waar veel studenten, starters en afgestudeerden wonen; vooral in het negentiende-eeuwse Bottendaal. Ook doet de partij het goed ten westen van het centrum, waar oude arbeiderswijken aan het begin van een proces van gentrification staan. De VVD heeft haar aanhang in de meer welvarende buurten, met de hoogste scores in de villawijk Kwakkenberg en in de Vinexwijk Oosterhout. De SP doet het goed in de minder welvarende wijken. Zij scoort echter ook in blanke volksbuurten waar de PvdA weinig aanhang heeft en de PVV veel. De PVV is duidelijk geconcentreerd aan de westkant, in enkele oude volksbuurten, maar vooral het naoorlogse gedeelte, met topscores in de jaren-1980-wijk Lindenholt. D66 is duidelijk sterk aan de hoger opgeleide oostkant. Bij de Europese en de lokale verkiezingen deed zij het ook goed in de Vinex, maar in vrijwel alle steden heeft ze daar weer verloren aan de VVD, waarschijnlijk vanwege het standpunt over de hypotheekrenteaftrek. Het CDA doet het vooral goed in voormalige dorpen (Lent, Hees en Brakkenstein) en wijken met veel ouderen. De partij is echter vrijwel weggevaagd uit de stad die ooit zo'n katholiek bolwerk was. Haar aanhang woont nu voornamelijk in omringende gemeenten. Al met al is er sprake van een sterke tegenstelling tussen het oosten en westen van de stad, waarbij D66 en GroenLinks in Oost en SP en PVV in West met elkaar overlappen.

Veel steden laten een sterke bevolkingsdynamiek zien, waardoor electorale verschuivingen optreden. Dit zien we in Amsterdam, waar een doorschuifproces plaatsvindt. In de centrale stad komen steeds nieuwe ambitieuze mensen aan: studenten, starters en migranten. Een steeds grotere groep hoger opgeleiden neemt bezit van de omringende oude wijken. Die worden duurder en het proces verplaatst zich weer. Zo zien we hoe in Oud-Zuid D66 en VVD groeien ten koste van GroenLinks, terwijl deze laatste partij groeit in opkomende wijken ten oosten en westen en noorden van de Binnenstad. Allochtonen uit de



De Europese verkiezingen in Amsterdam;
grootste partij per buurt.

oude wijken verhuizen naar grotere woningen in de buitenwijken, waar de PvdA stand houdt. De autochtone bevolking is daar niet altijd blij mee en stemt PVV of vertrekt zelf weer naar omliggende gemeenten, zoals Almere. Als daar vervolgens dan ook weer allochtone middenklassers naar toe trekken, leidt dat tot heftige reacties.

Sociale geografie als instrument

Al met al verraaft de electorale geografie veel over scheidslijnen in de samenleving. Het kiesgedrag zegt veel over de cultuur, de gemoedstoestand en over waarden en wensen in een bepaalde buurt. Ook voor gemeenten kan het daarom een nuttig instrument zijn. Het biedt een breder perspectief dan alleen sociaal-economische cijfers. Gemeenten zouden het kunnen gebruiken voor een doelmatige aanpak van bijvoorbeeld opkomstbevordering en burgerparticipatie. Verschillende groepen met hun eigen leefstijlen willen op verschillende manieren aangesproken worden. Waar PVV'ers en SP'ers met hun lokale oriëntatie vaak meer betrokken zijn bij de buurt, en zich daar zorgen over maken, heeft de gemiddelde D66'er een sociaal netwerk dat veel meer los staat van localite. Vanuit verschillende wereldbeelden wil men op een eigen manier bijdragen aan de maatschappij.

Naast het feit dat electorale geografie voor partijen van grote waarde is bij het voeren van een strategische campagne, kan het tot slot nog goed zijn ter reflectie: hebben we de kiezers die we willen hebben?

JOSSE DE VOOGD is zelfstandig onderzoeker en werkt momenteel voor het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks aan een publicatie over de electorale geografie van Nederland, die eind 2010 zal verschijnen.

M.F. STEIN

De achilleshiel van de democratie

Meer dan ooit zijn verkiezingen momentopnamen van populariteit. Niet alleen gaan de NIPO's en de De Hondts en de hunnen in de voorrondes op zoek naar de potentiële X-factor van de Idols, maar ook na de verkiezingen verschijnen polls die ons voorhouden wat de dagkoers van de contest is om te weten of de positie van de machthebbers nog wel solide blijft. Heeft dat alleen nadelen? Zeker niet! Want meer dan ooit is de bereikbaarheid van de politiek groot. *Social media*, live-registraties, tv, internet, twitters: alles is transparant en goed te volgen via het medium van je persoonlijke voorkeur. En dat zonder de interpretatie van de journalist: alles uit de eerste hand!


Het is weliswaar een dagvulling om alles bij te houden, maar je kan dan ook niet alleen van minuut tot minuut volgen wat de politiek doet, maar ook ongezoeten je mening te berde brengen. De Wet openbaarheid van bestuur verbleekt tot een archaisch artefact waar Toetanchamon trots op zou zijn in de geslotenheid van zijn piramide. De politiek is net zo interessant als Wesley en zijn Yolante.

Maar nadelen zijn er ook: niet alleen is de houdbaarheid van de mediapoliticus steeds korter, want 'dat gezicht hebben we nu lang genoeg gezien', maar ook de kwaliteit van de besluitvorming is niet vanzelfsprekend gediend met deze tsunami van laagdrempeligheid.

Democratie is anders dan dictaturen niet erg bedreven in langetermijnbesluitvorming. Daarvan zijn voorbeelden te over, maar de mediacratie draagt zeker ook niet bij aan het verbeteren daarvan.

Griffiers doen ongewild, of erger nog: onbewust, mee aan het opgolven van deze tsunami.

Griffiers faciliteren webcasting, twitteren, internet en blogs om hun volksvertegenwoordigers en hun besluitvorming voor het voetlicht te brengen. Ontegengesteldijk verzwakken zij daarmee verder de achilleshiel van de democratie die langetermijnbesluitvorming heet.



Welke alternatieven hebben we?

Stoppen met alle internetvoorzieningen is geen optie, dat lukt zelfs China niet meer. De enige echte optie die we hebben is cultuur. Hoe kunnen we aan die gewenste cultuurverandering een bijdrage leveren?

Door onze volksvertegenwoordigers te helpen om heel zelfbewust te blijven in hun primaire rol. Door hen te attenderen tijdens inwerkprogramma's op het effect dat de tsunami van laagdrempeligheid kan hebben op de langetermijnbesluitvorming. En door hen te coachen hoe om te gaan met de verlokkingen van het prettige standpunt.

Door griffiers die adviseren om Kamervragen die gaan over onderwerpen die buiten de bevoegdheid van de rijksoverheid vallen, subiet terug te sturen met een verwijzing naar de overheid die er wél over gaat.

Door op veel plaatsen, en zeker op scholen, uit te leggen dat de kern van democratie is, dat je vierjaarlijks een mandaat geeft aan een select gezelschap en dat daarom niet elke reactie in de krant of elke twitter moet leiden tot een aangepaste reactie omdat dat een teken van zwakte is.

Door volksvertegenwoordigers die onverbloemd zeggen dat dit pas echt in ons aller belang is, en dat wie het beter weet zich maar verkiesbaar moet stellen. Dat wie niet gaat stemmen zich zou moeten realiseren dat klagen dan wel erg ongepast is.

Door trots te zijn dat we zo stevig in onze schoenen staan als democratie!
Nou ja, bijna.

MARION STEIN, is griffier van Den Haag en lid van de redactie van dit jaarboek

De gemeenteraadsverkiezingen van 2010: terugblik en vooruitblik

1 Bijzondere gemeenteraadsverkiezingen

De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 waren in meerdere opzichten bijzonder. Door de val van het vierde kabinet-Balkenende kort ervoor, stonden de lokale verkiezingen nog meer dan anders in de schaduw van de landelijke politiek. Het leidde tot een felle en intensieve verkiezingscampagne die vooral op de nationale tv-zenders gevoerd werd. Een ander opvallend punt was dat die verkiezingscampagne werd voortgezet na het sluiten van de stembussen. In veel gemeenten werd de juistheid en geldigheid van de verkiezingsuitslag betwist, hetgeen in enkele gevallen leidde tot een hertelling. Ook de verkiezingsopkomst trok veel aandacht. Na een beperkte stijging van de opkomst in 2006 werd in 2010 met een opkomst van 54 procent een nieuw laagterecord gevestigd. Vooral in de steden kwam de opkomst beneden de magische 50 procent-grens. Wat bij deze verkiezingen verder opviel was de winst van lokale politieke groeperingen, die daarmee opnieuw de meeste raadszetels wisten te veroveren. Tot slot waren er in iedere gemeenten andere opvallendheden, waardoor partijen meer wonnen of verloren dan elders, of waardoor de verkiezingsopkomst hoger of lager was dan het landelijke gemiddelde. Hieraan blijken een aantal mechanismen ten grondslag te liggen die in alle gemeenten een rol spelen.

2 De campagne: generale repetitie voor Tweede Kamerverkiezingen

Omdat het vierde kabinet-Balkenende kort ervoor was gevallen werden de lokale verkiezingscampagnes nog meer dan anders gedomineerd door de landelijke politiek. In verschillende tv-debatten kruisten landelijke politieke leiders de degens over Uruzgan en de hypotheekrenteaftrek, na eerst nogal plichtmatig de resultaten van hun gemeentelijke partijgenoten geroemd te hebben. De gemeenteraadsverkiezingen werden zo een generale repetitie waarin landelijke lijsttrekkers en campagneleiders alvast konden warmdraaien voor de Tweede Kamerverkiezingen. Helemaal vrijblijvend is zo'n generale repetitie natuurlijk niet. Winst bij de gemeenteraadsverkiezingen brengt een partij in de winning mood, wat partijleden en campagnevoerders meer zelfvertrouwen geeft en kiezers aantrekt. Als je wilt heb je vrienden. De PVV speelde het meest opzichtig hierop in door de verkiezingsdeelname te beperken tot twee steden waarin op grond van eerdere verkiezingsuitslagen winst verwacht mocht worden, waarmee Wilders de dynamiek van de landelijke campagne in zijn voordeel hoopte te kunnen beïnvloeden. Het gevolg was een voor Nederlandse begrippen inten-

sieve en vrij gepolariseerde campagne waarin de economische recessie, de overheidsfinanciën en de multiculturele samenleving centraal stonden. Met lokale politiek had het allemaal weinig te maken, wat later na het tellen van de stemmen ook bleek.

3 Omstreden verkiezingsuitslag

Een ander bijzonder element bij deze gemeenteraadsverkiezingen waren de feitelijke en vermeende ongelmatigheden bij het uitbrengen en het tellen van de stemmen. Hoewel tijdens de Europese verkiezingen van juni 2009 al eerder met papier en potlood was gestemd, bleken gemeenten nog niet helemaal ingesteld te zijn op de herinvoering (in de meeste gemeenten na 30 jaar) van deze klassieke stemmethode. Het leverde beelden op van chaotische taferelen in stemlokalen. Verder waren er geruchten over het ronselen van volmachten en discussies over de nauwkeurigheid waarmee de stemmen waren geteld, waardoor de juistheid en geldigheid van de verkiezingsuitslag met succes konden worden betwist. In Rotterdam, Maastricht, Emmen, Helmond en een aantal andere gemeenten kwam het hierdoor tot een hertelling van de stemmen. In alle gevallen kwamen fouten aan het licht, hetgeen vaak gevolgd had voor de verdeling van de voorkeursstemmen. Tot een andere zetelverdeling leidde het nooit, maar het liet wel zien dat er altijd een foutmarge zit in het handmatig tellen van stemmen. Dat die foutmarge nu niet werd geaccepteerd had te maken met een combinatie van factoren: een jarenlange gewenning aan onfeilbare stemcomputers; gepolariseerde politieke verhoudingen; en een verkiezingsuitslag waarbij er vaak geen duidelijke winnaars waren aan te wijzen. Het riep herinneringen op aan de eindeloze hertellingen en het juridische getouwtrek bij de vaststelling van de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2000.

4 Opkomst

De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen is sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 gedaald tot ongeveer 58 procent bij de laatste drie verkiezingen. De opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen was steeds meer dan 20 procent hoger. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 daalde de opkomst verder naar 54 procent, waarmee een laagterecord werd gevestigd. Uitschieters naar beneden waren vooral te vinden in de Brabantse steden Tilburg, Helmond en Eindhoven, waarvan de laatste met 43 procent de laagste opkomst van Nederland had. Ook in Rotterdam, waar de felle verkiezingscampagne tussen PvdA en Leefbaar Rotterdam van (media-) aandacht trok, daalde de opkomst desondanks met 10 procent naar 48 procent. Door deze dalende tendens, viel de verhoging van de opkomst in Den Haag en Almere extra op. Omdat beide steden bij eerdere verkiezingen een van de laagste verkiezingsopkomsten van Nederland kenden, hadden zij flink geïnvesteerd in opkomstbevorderende campagnes, waarvan vooral de *Verkiezingsnâch* in Den Haag veel

aandacht trok. Toch valt het effect hiervan in het niet bij dat van de verkiezingsdeelname van de PVV in beide gemeenten. Door de grote landelijke media-aandacht die dit teweeg bracht, kregen de verkiezingscampagnes in Almere en Den Haag veel belangstelling, waarbij partijen zich extra profileerden ten opzichte van de PVV en kiezers werden uitgedaagd hier een oordeel over te vellen. Dat de PVV hierbij veel kiezers wist te mobiliseren die normaal thuisblijven bij gemeenteraadsverkiezingen, heeft de opkomst verder verhoogd.¹

5 Nationalisering van lokale verkiezingen

De verkiezingsuitslag kende in de meeste gemeenten weinig verrassingen. Partijen die in de landelijke opiniepeilingen op winst stonden, wonnen ook bij de gemeenteraadsverkiezingen; partijen voor wie een landelijk verlies werd voorspeld, verloren ook lokaal. Sommige iets meer, andere wat minder. Nationale electorale trends domineerden: de SP, PvdA en vooral het CDA verloren, terwijl GroenLinks, D66 en de VVD in nagenoeg alle gemeenten winst konden noteren. De uitslagen van gemeenteraadsverkiezingen waren daarom meer een reactie op landelijke politieke gebeurtenissen dan op de beleidsprestaties en verkiezingsbeloften van lokale politici. Dit gegeven is niet nieuw: lokale verkiezingen zijn eigenlijk altijd al in sterke mate genationaliseerd geweest. In verkiezingsonderzoeken geeft steeds ongeveer driekwart van de kiezers aan dat zij zich bij gemeenteraadsverkiezingen in meer of mindere mate laten leiden door landelijke politieke overwegingen.² Gemeenteraadsverkiezingen zijn daarmee eigenlijk tweederangs landelijke verkiezingen: formeel hebben ze betrekking op de gemeentepolitiek maar in feite worden ze door partijen, media en kiezers ervaren als landelijke politieke krachtmetingen.³

6 Lokale thema's

Dat de landelijke electorale trends dominant zijn, wil niet zeggen dat er geen lokale verschillen zijn. Landelijke politieke ontwikkelingen krijgen overal een andere invulling.

Lokale oordelen over het optreden van partijen en politici kunnen landelijke trends ombuigen. Partijen winnen of verliezen dan meer of minder dan in alle andere gemeenten. Opvallend is dat lokale thema's als omstreden bouwprojecten of NIMBY-besluiten hierbij nauwelijks een rol spelen. Het blijkt voor partijen moeilijk om hun standpunten over lokale kwesties op een geloofwaardige manier te koppelen aan het algemene beeld dat de kiezer van die partij heeft. Ook al kunnen politieke partijen in de gemeente op verschillende manieren inspelen op lokale omstandigheden, dan nog zullen de kiezers de partijafdeling vooral herkennen aan het inhoudelijke profiel van de moederpartij, dat grotendeels betrekking heeft op landelijke thema's. Hierdoor is het voor partijafdelingen moeilijk om een herkenbare positie in te nemen ten opzichte van lokale vraagstukken. Partijpolitieke ideologische profilering staat een duidelijke lokale profilering meestal in de weg. Voor lokale politieke groeperingen geldt

dat probleem niet: zij kunnen zich gemakkelijker en duidelijker op lokale issues profileren. Het duidelijkste voorbeeld hiervan komt uit Harlingen, waar de nieuwe lokale partij Frisse Wind Harlingen met haar verzet tegen de voorgenomen bouw van een vuilverbrandingsoven meteen 20 procent van de stemmen behaalde. Als lokale thema's door lokale partijen worden gepolitiseerd, kunnen ze dus wel een rol spelen bij de verkiezingen.

7 Personen

Afwijkingen van de landelijke electorale trends blijken vooral te kunnen worden verklaard door de oordelen van kiezers over individuele (kandidaat-) politici en bestuurders. Het gaat dan om de bestuursstijl van wethouders, de vertegenwoordigende kwaliteiten van raadsleden en de campagne-kunsten van raadskandidaten. Het meest treffende voorbeeld komt uit Tilburg, waar de PvdA zijn verkiezingscampagne volledig richtte op een populaire wethouder. Overal in Tilburg hingen verkiezingsaffiches met zijn beeltenis in Obama-stijl, met daaronder de leus: 'Jan, zeker nu'.⁴ Tegen de landelijke trend in verloor de PvdA hier slechts 2 procent. Ook in veel andere gemeenten zijn het individuele politici die uiteindelijk het verschil hebben gemaakt. Soms in positieve zin, soms in negatieve zin. De mate waarin (kandidaat-) politici erin slagen een persoonlijke band op te bouwen met de kiezers, blijkt van doorslaggevend belang te zijn geweest voor succes.

8 Lokale politieke groeperingen

Lokale politieke groeperingen worden nogal eens gezien als een bijzonder fenomeen in de lokale politiek. Vanwege hun traditionele sterke vertegenwoordiging in het katholieke zuiden van het land, zijn zij lange tijd beschouwd als een onderdeel van de regionale politieke folklore, dat met de modernisering van het lokaal bestuur zou marginaliseren.⁵ De afnemende verkiezingsdeelname en verkiezingsresultaten van lokale groeperingen gaven daar aanvankelijk ook alle aanleiding toe. Sinds de raadsverkiezingen van 1990 maken lokale politieke groeperingen echter een opmerkelijke groei door in delen van het land waar ze eerst nauwelijks vertegenwoordigd waren.⁶ Deze groei heeft ertoe geleid dat lokale politieke groeperingen vanaf 2002 gezamenlijk de meeste raadszetels bezetten in Nederland (dat wil zeggen: meer dan enige andere partij). Lokale politieke groeperingen moesten bij de verkiezingen van 2006 nog enig terrein prijsgeven, maar wisten in 2010 weer aansprekende verkiezingszeges te boeken. Dit succes van lokale partijen kent vele vaders. In de eerste plaats kunnen lokale partijen zich doorgaans gemakkelijker profileren op lokale thema's. Bij het uitdragen van hun standpunten over plaatselijke issues worden deze partijen niet gehinderd door een partijpolitiek ideologisch profiel dat de aandacht hiervan afleidt. In de tweede plaats blijken lokale partijen beter in staat om met aansprekende kandidaten – die goed geworteld zijn in het plaatselijke verenigingsleven – een eigen achterban op te bouwen. Waar traditionele (landelijke)

politieke partijen hun maatschappelijke worteling vooral nog zoeken in hun ledenorganisatie (dat door een afkalkend ledenbestand steeds moeilijker wordt), richten lokale partijen zich over het algemeen meer op het tot stand brengen van een persoonlijke band tussen kiezers en politici.⁷ En zoals gezegd maakt dat het verschil bij verkiezingen. Tot slot hebben lokale partijen geprofiteerd van landelijke politieke ontwikkelingen. In een aantal gemeenten kwam naar voren dat vooral traditionele CDA-kiezers op een lokale partij hebben gestemd vanwege hun ergernis over het optreden van landelijke partijleiders bij de val van het kabinet Balkenende-IV. De overstap naar een andere landelijke partij was voor hen te groot, de stap naar een minder ideologisch geprofileerde lokale partij niet. Daarbij hebben lokale partijen ook meegelift op een algemene onvrede over de politiek. Zeker in gemeenten waar de PVV niet aan de verkiezingen deelnam, heeft dit lokale partijen extra stemmen opgeleverd. Hoewel bijna alle lokale groeperingen zich inhoudelijk zullen distantiëren van het PVV-gedachtegoed, hebben zij een sterke aantrekkingskracht gehad op het (volgens landelijke peilingen grote) PVV-electoraat dat zich wilde afzetten tegen de gevestigde politiek. Ook de steun voor lokale politieke groeperingen blijkt dus enigszins afhankelijk te zijn geweest van landelijke electorale trends.

9 De achterkant van de verkiezingsuitslag

Gemeenteraadsverkiezingen hebben steevast een lage opkomst, terwijl de uitkomsten steeds worden gedomineerd door landelijke factoren. Voor zover de lokale verkiezingen een lokale component hebben, is dat vooral te danken aan het optreden van lokale politieke groeperingen en aan de persoonlijke band die politici met hun kiezers hebben opgebouwd. Dit beeld is niet nieuw,⁸ maar toch zijn de achtergronden ervan niet duidelijk. Waarom de lokale politiek bij de kiezer op weinig belangstelling mag rekenen en de verkiezingsuitslag overal hetzelfde patroon kent, is vrijwel onbekend. Een recent onderzoek naar de achtergronden van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 maakt duidelijk dat kiezers onvoldoende en onduidelijke informatie hebben over de lokale politiek, waardoor zij thuisblijven of zich laten leiden door landelijke overwegingen.⁹ Allereerst is de media-berichterijking over lokale politieke aangelegenheden vrij beperkt, waardoor het moeilijk is om zich een goed oordeel te vormen over de lokale politiek.¹⁰ De geringe media-aandacht voor lokale politiek maakt het in verhouding tot de landelijke politiek moeilijker om zich hierover te informeren en geeft daarnaast ook voeding aan het idee dat lokale politiek nauwelijks relevant is. De tweede reden waarom kiezers weinig belangstelling hebben voor de lokale politiek is het ontbreken van duidelijke oriëntatiepunten¹¹ waarmee kiezers hun politieke positie kunnen bepalen en waarmee ze de beleidsprestaties en plannen van partijen en politici kunnen plaatsen. Bij de landelijke verkiezingen is het ideologisch profiel, de 'merknaam' van een landelijke politieke partij een belangrijk oriëntatiepunt. In de lokale politiek zorgen deze oriëntatiepunten juist voor verwarring omdat ze

verbonden zijn met landelijke politieke tegenstellingen die er in de gemeente nauwelijks toe doen. Zo kunnen plaatselijke controverses over gemeentelijke nieuwbouwprojecten of verkeersmaatregelen niet eenvoudig worden teruggevoerd op de partijpolitieke tegenstellingen tussen CDA, PvdA, VVD of Groen-Links. Omgekeerd kunnen de plannen en beleidsprestaties van lokale politici en bestuurders niet meteen worden herleid tot de ideologische beginselen van hun politieke partijen. Partijpolitieke oriëntatiepunten houden dus nauwelijks verband met de plaatselijke vraagstukken die voor kiezers van belang zijn, waardoor ze zich gaan vervreemden van de lokale politiek. Dit kan zich uiten in cynisme en apathie, waardoor kiezers minder gemotiveerd zijn om te gaan stemmen. Een andere reactie is dat kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen gaan richten op datgene waar de partijpolitieke oriëntatiepunten wél betrekking op hebben: de landelijke politiek. Tot slot kunnen kiezers op zoek gaan naar duidelijker oriëntatiepunten. Soms worden politieke oriëntatiepunten gevonden bij lokale politieke partijen die zich vaak wat duidelijker profileren op lokale thema's; soms worden die gevonden in de persoonlijke kwaliteiten van individuele politici.

10 Eerste overheid, tweederangs politiek?

Het lokaal bestuur zit in de lift. In een groot aantal rapporten, beleidsnota's en adviezen is gepleit voor lokaal maatwerk, met meer gemeentelijke bestuurskracht en minder 'bestuurlijke drukte'.¹² Gemeenten worden zo een 'eerste overheid' die meer ruimte krijgt om eigen afwegingen te maken bij het oplossen van plaatselijke problemen. Wat hierbij opvalt, is dat in het beleidsdebat hierover een sterke nadruk ligt op de toedeling van taken en bevoegdheden aan gemeenten. Het accent ligt, anders geformuleerd, vooral op de aanbodzijde van het lokaal bestuur: de mogelijkheden en middelen om plaatselijke vraagstukken slagvaardig op te lossen. Voor de vraagzijde, waar vragen en problemen naar voren worden gebracht, is veel minder aandacht.¹³ Ook de afstemming van vraag en aanbod, waar belangen en opvattingen worden afgewogen, blijft onderbelicht. Impliciet wordt er steeds van uitgegaan dat deze politieke processen op lokaal niveau optimaal functioneren, omdat de afstand tussen burger en bestuur hier het kleinst is. Zoals hiervoor duidelijk werd, is hier veel op af te dingen. Daarbij kan onder andere gewezen worden op de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen, de sterke invloed van nationale politieke trends op de plaatselijke verkiezingsuitslag en de onvrede over de kwaliteit van de lokale politiek. Voor het lokaal bestuur dat zich sterker wil manifesteren als eerste overheid, levert dit problemen op. Als gemeenten meer mogelijkheden krijgen om plaatselijke vraagstukken daadkrachtig aan te pakken, moet het eerst duidelijk zijn welke vraagstukken de lokale samenleving het belangrijkste vindt. En dat is niet altijd het geval. Het streven om de gemeente om te vormen tot een eerste overheid verhoudt zich dus slecht met het gegeven dat de lokale politiek voor de kiezer op de tweede plaats staat. De meest eenvoudige manier om deze

spanning op te heffen, is door het lokaal bestuur voortaan op te vatten als uitvoeringsloket van de rijksoverheid. Als het lokaal beleid voor een belangrijk deel bepaald wordt door landelijke beleidskaders, is het ook geen probleem als de samenstelling van de gemeenteraad een afspiegeling is van landelijke politieke voorkeuren.

11 Naar een revitalisering van de lokale politiek

Als gekozen wordt voor een versterking van het lokaal bestuur, is het logisch dat deze gepaard gaat met een revitalisering van de lokale democratie. Hiervoor zijn een aantal conventionele en minder conventionele mogelijkheden voorhanden. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan kiesstelselhervormingen, de herinvoering van de opkomstplicht en het spreiden van raadsverkiezingen. Deze opties zijn vaker verkend, waarbij praktische bezwaren en fundamentele tekortkomingen naar voren kwamen. Naast deze institutionele veranderingen, kan ook worden nagegaan hoe bestaande democratische praktijken kunnen worden ingezet om de lokale democratie te versterken. Daarbij kan vooral worden gedacht aan het gebruik van referenda. Tot slot kunnen politieke partijen bijdragen aan een versterking van de lokale democratie. In het debat over democratische vernieuwingen blijven zij meestal buiten schot, terwijl er ook voor partijen allerlei voordelen te behalen zijn bij een partijvernieuwing die bijdraagt aan een sterkere lokale democratie.

12 Referenda

Slechts een kleine minderheid van alle gemeenten heeft een referendumverordening op grond waarvan referenda kunnen worden gehouden. Maar een beperkt deel daarvan heeft daadwerkelijk lokale referenda georganiseerd.¹⁴ Toch is er veel voor te zeggen om de gemeentelijke referendumpraktijk verder uit te breiden. Referenda kunnen de representatieve democratie op verschillende manieren versterken. Dat geldt allereerst voor correctieve referenda, die kunnen worden gezien als noodremprocedure waarmee burgers ongewenste besluiten kunnen tegenhouden. Als burgers de mogelijkheid hebben om zo'n referendum aan te vragen, zullen raadsleden beter rekening houden met de gevoelens en gevoeligheden in de samenleving. Het beste referendum is in deze optiek een referendum dat niet gehouden wordt. Die anticiperende werking van een correctief referendum kan ook bij interactieve besluitvormingsprocessen van dienst zijn: omdat de 'zwijgende meerderheid' een referendum kan aanvragen, wordt voorkomen dat de besluitvorming zich te eenzijdig richt op gevestigde en goed georganiseerde belangen. In aanvulling op correctieve referenda – die reageren op een gemeentelijk besluit – zou ook gepleit kunnen worden voor meer referenda op volksinitiatief. Hierbij kunnen burgers referenda aanvragen over door henzelf geschreven voorstellen. Ook van dit type referendum gaat een anticiperende werking uit die het functioneren van de raad kan versterken: het voorkomt dat de gemeenteraad plaatselijke vraagstuk-

ken negeert die sterk leven bij de bevolking. Een gunstig neveneffect van referenda is dat het de maatschappelijke betekenis van politieke partijen kan vergroten. Omdat partijen over de middelen en de organisatie beschikken om de voor een referendumaanvraag benodigde handtekeningen op te halen en het publiek te overtuigen in een referendumcampagne, hebben ze tijdens een referendum veel mogelijkheden om een herkenbare rol te spelen in het plaatselijke politieke debat.¹⁵ Het belangrijkste voordeel van correctieve referenda is misschien wel dat ze het belang van een hoge opkomst verminderen. Juist vanwege het feit dat kiezers de mogelijkheid hebben om hen onwelgevallige besluiten tegen te houden, is er in Zwitserland geen enkele discussie over de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en referenda. Het feit dat ze gebruik kunnen maken van een democratische noodremprocedure, en dat gekozen politici hierop anticiperen, geeft ze zoveel invloed dat de kwaliteit van de lokale democratie daar minder omstreden is.¹⁶

13 Lokale politiek zonder landelijke partijen?

Een andere manier om de lokale democratie lokaler en democratischer te maken, is door landelijke politieke partijen te verbieden of te ontmoedigen om onder eigen naam aan de lokale verkiezingen deel te nemen. In grote delen van de VS en in Canada heeft men hier al lang ervaring mee. Vanuit de gedachte dat partijpolitieke tegenstellingen lokaal niet relevant zijn, nemen hier alleen individuele kandidaten aan de verkiezingen deel. Politici worden hier niet beoordeeld op hun politieke kleur, maar op hun ideeën en kwaliteiten. Onderzoek naar de effecten van niet-partijpolitieke verkiezingen in de VS laat zien dat de opkomst wat daalt, maar dat de kiezers zich hier wel meer laten leiden door lokale politieke overwegingen dan in gemeenten waar politieke partijen deelnemen.¹⁷ Voor Nederland zou gekozen kunnen worden voor een verkiezingsdeelname onder een lokale vlag,¹⁸ wat in België bij lokale verkiezingen vrij gebruikelijk is.¹⁹ De plaatselijke partijafdeling kiest dan een aansprekende lokale naam die verwijst naar relevante plaatselijke tegenstellingen tussen groepsbelangen, opvattingen of personen. Zo zou GroenLinks in een bepaalde gemeente kunnen opereren als *De Jongerenpartij* en de ChristenUnie bijvoorbeeld als *Lijst-Lenstra*. Door met een eigen lokale naam aan de gemeenteraadsverkiezingen deel te nemen, komen de standpunten over lokale onderwerpen en de kwaliteiten van lokale politici beter uit de verf. Het electorale succes van een partijafdeling wordt dan minder afhankelijk van landelijke politieke ontwikkelingen, waarmee de gemeenteraadsverkiezingen weer een sterker lokaal karakter krijgen. Een ander voordeel van verkiezingsdeelname onder een lokale naam, is dat het hierdoor gemakkelijker wordt om de krachten te bundelen met andere partijen of met lokale politieke groeperingen. De samenstelling van de gemeenteraad wordt hierdoor – anders dan nu het geval is – een afspiegeling van plaatselijke politieke voorkeuren, waarmee raadsleden een duidelijk mandaat van de kiezer krijgen. Omdat de deelnemende politieke partijen duidelijke keuzes presenteren

over de lokale vraagstukken die de kiezer bezighouden, voelt deze zich weer meer betrokken bij de lokale politiek, hetgeen de verkiezingsopkomst ten goede komt en het politiek mandaat van de gemeenteraad verder versterkt.

MARCEL BOOGERS is universitair hoofddocent aan de Universiteit van Tilburg en voorzitter van de redactie van dit jaarboek.

NOTEN

- 1 Steda research (2010), *Evaluatie opkomstbevorderingscampagne Gemeenteraadsverkiezingen Den Haag*. Den Haag: Steda; De Beer, T., P. Kanne (2010), *Vierde peiling gemeenteraadsverkiezingen Den Haag*. Amsterdam: TNS-NIPO; De Beer, T. (2010), *Stemmers en niet-stemmers bij gemeenteraadsverkiezingen in Almere*. Amsterdam: TNS-NIPO.
- 2 Boogers, M. (2010), *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma, pp 29-32.
- 3 Van der Eijk, C. (1995), 'Protest-, strategisch en oprecht stemmen: observaties naar aanleiding van de verkiezingen in 1994', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1994*, pp. 113-122. Zie ook: Reif, K., H. Schmitt (1980), 'Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework For The Analysis Of European Election Results', in: *European Journal of Political Research*, 8, nr. 1, pp. 3-44. Ook Europese verkiezingen en Provinciale Statenverkiezingen kunnen worden gezien als tweederangs landelijke verkiezingen.
- 4 Oltshoorn, S., 'Op campagne met tegenwind', in: *Binnenlands Bestuur*, 19-02-2010.
- 5 Kuiper, W., *Lokaal en landelijk in Limburg: veranderingen in de Limburgse lokale politiek (Diss.)*. (Maastricht, Universitaire Pers Maastricht, 1994). Boogers, M. & R. Keizers (1991), *Een verdeelde eenheid: lokale politiek in Sittard tussen 1900 en 1991*. (Margraten, Margraten magazine, 1991).
- 6 Janssen, J., A. Korsten, 'De wederopstanding van lokale lijsten', in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2 (2003), p. 90-112; Zouridis, S. en P.W. Tops, 'Wij zijn een partij voor normaal denken...: stads- en gemeenteraadsverkiezingen en hun betekenis voor de lokale democratie', in: G. Voerman (red.), *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1993 (Groningen: DNPP, 1994)*, p. 75-92.
- 7 Boogers, M., P. Lucardie, G. Voerman, *Lokale politieke groeperingen: belangenbehartiging, protest en lokalisme (Tilburg/Groningen, TSPB/DNPP 2006)*.
- 8 Zie o.a.: Boogers, M., *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek* (Den Haag, Lemma 2010); Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar, B. Niemöller, *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Nijmegen en Zwolle (Delft, Eburon, 1991)*; Van Tilburg, M., *Lokaal of nationaal: het lokale karakter van de gemeenteraadsverkiezingen in Nederlandse gemeenten (1974-1990)* (Den Haag, VNG Uitgeverij, 1993).
- 9 Boogers, M., J. van Ostaaijen, L. Slagter (2010): *Lokale kiezers, lokale keuzes? – onderzoek naar de achtergronden van het stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 (i.o.v. BZK)*, Tilburg: TSPB.
- 10 Zie ook: 'Waakhonden mijden raad', in: *Binnenlands Bestuur*, 19-03-2010.

- 11 In de politicologische literatuur worden deze oriëntatiepunten *information shortcuts* genoemd. Zie o.a.: Lupia, A., 'Busy Voters, Agenda Control and the Power of Information', in: *American Political Science Review*, 86 (1992), 390-401.
- 12 VNG-Commissie toekomst lokaal bestuur, *Wil tot verschil: gemeenten in 2015*, (Den Haag, VNG, 2006); VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet: Eerste overheid, (Den Haag, VNG, 2007); Bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, (Den Haag: BZK, 2007); Interbestuurlijke taakgroep gemeenten, *Vertrouwen en verantwoorden*, (Den Haag, BZK, 2008).
- 13 Boogers, M., 'Vernieuwingsagenda voor de lokale politiek', in: *Openbaar Bestuur*, vol. 19 (2009), nr.2, pp. 8-12.
- 14 Graaf, L.J. de, L. Schaap, M. Boogers, L. Mulder, 'Lokale referenda in Nederland sinds 1990', in: *Openbaar Bestuur*, vol. 9 (2009), nr. 4, pg. 8-15.
- 15 Boogers, M., L. de Graaf, *Een ongewenst preferendum: een evaluatie van het Arnhemse preferendum van 6 juni 2007 over Rijnboog-Havenkwartier* (Tilburg, TSPB, 2008).
- 16 Ladner, Andreas, 'Lokaal Bestuur in Zwitserland: kleine gemeenten, grote Autonomie, beperkte bestuurskracht', in: *Bestuurswetenschappen*, vol. 34 (2002), nr. 2, pp. 100-118.
- 17 Schaffner, B.F., M. Streb, G. Wright, 'Teams Without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections', in: *Political Research Quarterly*, vol. 54 (2001), no. 1, pp. 7-30.
- 18 M. Boogers, *Lokale politiek in Nederland*, pp. 125.
- 19 Ackaert, J., *Politiek in mijn gemeente* (Leuven, Davidsfonds 2006).

Populisme en politieke legitimiteit in Nederland

Vertrouwenscrisis?

In februari 2010 bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) een alarmerend rapport uit: *Vertrouwen op democratie*.¹ Mensen hebben weliswaar nog steeds vertrouwen in de organen die het Nederlandse democratische bestel vormgeven, maar de instituties en personen die deze organen bemensen kunnen op steeds minder vertrouwen rekenen. Het gaat daarbij vooral om politici en partijen, aldus het rapport, dat vervolgt: 'Het wantrouwen in de mensen en de partijen straalt af op de wetten die zij aannemen. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling: het vermeende disfunctioneren van partijen en politici kan aldus de andere instituties meeslepen in een vrije val'. De legitimiteitscrisis die zo ontstaat verklaart de Rob uit de grote kloof tussen enerzijds een gehorizontaliseerde samenleving en anderzijds een politiek bestuur dat nog steeds goeddeels opereert langs hiërarchische, verticale lijnen.

De uitslagen van de raadsverkiezingen en de Tweede Kamerverkiezingen die op de publicatie van het rapport volgden, werden nogal eens als een bevestiging gezien van het sombere beeld dat in het Rob-rapport werd geschetst. De grote winst van de PVV in Almere en Den Haag en later bij de Tweede Kamerverkiezingen zou een illustratie zijn van de afkeer bij velen van de 'gevestigde' politici en partijen die de groei van een populistische partij als de PVV nu juist in de hand werkt. Zelfs informateur Tjeenk Willink schreef in een bijlage bij zijn eindverslag van begin juli 2010 over een 'vertrouwenscrisis', die - anders dan tijdens de verkiezingscampagne- tijdens de formatie wel aan bod zou moeten komen. Die 'vertrouwenscrisis' was zijns inziens overigens geen louter Nederlands verschijnsel en ook niet nieuw, waarbij hij verwees naar de verkiezingsuitslagen van 1994 en 2002, die grote verschuivingen te zien hadden gegeven.

Hoe anders berichtte het Centraal Bureau voor de Statistiek, eveneens begin juli 2010! Het vertrouwen in medemens en in instituties zouden in het begin van de 21^e eeuw juist zijn toegenomen, ook het vertrouwen in partijen en politici.² Anders dan het Rob-rapport, dat zich op secundaire literatuur baseert, ontlenen de CBS-onderzoekers hun conclusie aan een survey-onderzoek dat in verschillende jaren is uitgevoerd (2002, 2004, 2006 en 2008). Daarin werd onder meer gevraagd naar het vertrouwen van mensen in politieke en maatschappelijke instituties. Opvallend was dat het vertrouwen in politici, maar ook in het parlement tussen 2002 en 2004 afnam, maar daarna sterk toenam. Het vertrouwen in partijen was in 2002 niet gemeten, maar nam eveneens toe vanaf 2004. Het ver-

trouwen van mensen in elkaar (sociaal vertrouwen) steeg tussen 2002 en 2004, maar daalde weer licht in de jaren daarna. De onderzoekers concluderen niettemin: 'De bevindingen van dit onderzoek staan haaks op de geluiden over een afbrokkeling van het vertrouwen en de constatering dat Nederland van een *high trust*-samenleving is veranderd in een *low trust*-samenleving.

Het is niet eenvoudig de Rob-opinie met de CBS-bevindingen te verzoenen. Het eenvoudigst is het om het Rob-rapport terzijde te schuiven, omdat het meer op meningen dan op onderzoek gebaseerd is. Bovendien is het niet overbodig op te merken dat ondanks alle aandacht voor de verkiezingswinst van de PVV bij de Tweede Kamerverkiezingen 84,5 procent van de kiezers in 2010 niet op die partij stemde. Niettemin kan niet worden gedaan alsof er niets aan de hand is. Betekent het succes van een populistische partij inderdaad dat er sprake is van een legitimiteitscrisis? In het navolgende wordt geprobeerd deze vraag te beantwoorden. Omdat te kunnen doen zal eerst stil gestaan worden bij wat onder 'populisme' moet worden verstaan en hoe nieuw het is in Nederland.

Wat is populisme?

Het begrip populisme wordt bijna door elke auteur weer anders gebruikt. Ook in het publieke debat verschillen de betekenissen die aan het begrip worden toegekend sterk, waardoor dat debat op een *dialogue des sourds* lijkt. Voor de een is 'populist' een geuzentitel; immers: het is afgeleid van het Latijnse *populus* (volk) en in een democratie (afgeleid van het Griekse *demos*, dat ook volk betekent) kan dat toch alleen maar een positieve connotatie hebben? Voor de ander bedrijft een populist 'politiek van de onderbuik', praat hij het volk naar de mond, waardoor een redelijke afweging van belangen die in goed functionerende democratie centraal behoort te staan, onmogelijk wordt. Dat er een verband bestaat tussen democratie en populisme is onmiskenbaar, maar welk verband dat precies is, lijkt af te hangen van de gehanteerde invulling van het begrip.

Het debat over de betekenis van de term populisme zal hier niet worden beslecht. Wel wordt voor de duidelijkheid gekozen voor een specifieke omschrijving aan de hand van twee centrale kenmerken.³ Slechts bij een combinatie van die twee, mede op het werk van Margaret Canovan gebaseerde, kenmerken kan worden gesproken van populisme: enerzijds de nadruk op het onderscheid tussen 'het volk' en de gevestigde politieke macht; anderzijds een haast mythische opvatting over de eenheid van 'het volk'.⁴ Populistische leiders zien zichzelf als de ware vertegenwoordigers van 'het volk', die opkomen voor de belangen, zorgen en opvattingen van de 'gewone mensen' die door de regering, de leiders van de meeste partijen en vaak ook de media worden verwaarloosd. Wie tot 'het volk' behoren, wordt doorgaans omschreven in termen van klasse of natie, soms ook in termen van etniciteit. Deze mythische opvatting

over de eenheid van 'het volk' gaat zeker bij de huidige populisten vaak gepaard met een rauw meerderheidsdenken, waarin weinig plaats is voor de rechten van minderheden.

Deze twee inhoudelijke kenmerken onderscheid ik van een 'volkse vorm', die politici soms kiezen om aansluiting te vinden bij brede lagen van de bevolking. Populair is niet hetzelfde als populistisch, maar beide kunnen wel goed samengaan. De volkse vorm kan tot uiting komen in eenvoudig taalgebruik, tot en met de 'Jip en Janneke-taal' van voormalig VVD-voorzitter Eenhoorn aan toe. Zij is ook te vinden in het bezoek aan koffiehuisen, het optreden in populaire tv-programma's, het aanhaken bij uitingen van volkswoede of het veinzen van grote belangstelling voor een populaire sport. Zolang die volkse benadering niet wordt gecombineerd met genoemde twee centrale inhoudelijke kenmerken, spreek ik niet van populisme, maar van een populaire of volkse vorm. De term 'volks' reken ik tot het gebied van de politieke stijl, waartoe ook de demagogie behoort.

Sommige auteurs stellen dat de gehanteerde stijl juist het kenmerk is van populisme: zonder die stijl zouden populistten niet werkelijk bestaan.⁵ Wat die stijl inhoudt wordt echter niet precies omschreven. Om te voorkomen dat in de speurtocht naar wat populisme is elk gebruik van een volkse stijl of van demagogie of elk charisma gelijk als een aanwijzing voor populisme wordt gezien, kies ik hier voor de beperking van populisme tot inhoudelijke kenmerken. Freule Wttewaal van Stoetwegen van de CHU was in de jaren zestig redelijk populair omdat zij het zo eenvoudig kon zeggen. Maar was zij daarom populistisch? Betekent zijn gebrekkige stijl of het ontbreken van enig charisma bij Janmaat van de Centru民主ocraten in de jaren tachtig dat er van populisme bij hem daarom geen sprake kon zijn? Het onderscheid tussen een inhoudelijk gedefinieerd populisme en een volkse stijl maakt het tevens mogelijk beide verschillend te waarderen vanuit normatief rechtsstatelijke overwegingen.

Nederlands populisme in de laatste eeuw

Anti-politiek sentiment is ook in Nederland geen nieuw verschijnsel. Op gezette tijden - historici spreken dan graag van een golfbeweging - nam die de vorm aan van populisme. Maar niet elk verzet tegen de politieke elite of elk beroep op de 'gewone mensen' van 'het volk' kan populistisch worden genoemd, zo moge blijken uit een korte analyse van drie periodes gedurende de laatste eeuw.

Interbellum

De Nederlandse democratie in de jaren tussen beide wereldoorlogen was pril. Het algemeen kiesrecht was nog maar net ingevoerd. De verkiezingen werden volgens een geheel nieuw kiesstelsel gehouden: het evenredigheidsstelsel.

De politieke partijen kwamen nu tot volle wasdom; in het nieuwe stelsel ver-eiste de massa van de kiezers landelijk georganiseerde partijen. De almacht van de partijen werd niet door iedereen gewaardeerd. Soms ook werd kritiek geuit op de instellingen van de democratie. Maar dan nog: kritiek op het functioneren van de staatsinstellingen houdt nog geen echte crisis in, of hoogstens een ‘kleine crisis’, zoals de De Jonge het heeft genoemd in zijn studie over het interbellum *Crisis en critiek der democratie*.⁶ Wanneer echter de ideële grondslagen van de democratie zouden zijn aangetast, zoals in Duitsland, dan was er sprake van een ‘grote crisis’ geweest. Dat was in Nederland niet het geval.

Toch betekende dit allerm minst dat die grondslagen hier op brede instemming konden rekenen. In Amsterdam werd de zwerver Hadjememaar door de Rapaljepartij bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1921 naar voren geschoven als lijsttrekker uit protest tegen de invoering van het algemeen kiesrecht (Vossen, 2003). Anarchisten en dadaïsten wilden aantonen dat door de grote armoede die er heerste en de hoge mate van analfabetisme het kiesrecht gemakkelijk gebruikt kon worden om het volk te manipuleren. Het bewijs werd geleverd toen Hadjememaar onder de leuze ‘Vrij vissen in het Vondelpark’ in de raad werd verkozen.

Ook aan de extreme rechterzijde van het politieke spectrum had men moeite met dat algemeen kiesrecht. Al vrij snel na de invoering ervan sprak de Leidse hoogleraar en hegeliaan Bolland zijn afschuw uit over het nieuwe stelsel. In zijn academische les *Teekenen des tijds* (1921) fulmineerde hij tegen elk modernisme, waartoe hij ook de democratie rekende. Mede om zijn antisemitisme en zijn afkeer van socialisten wordt deze ultrareactionair soms gezien als een voorloper van het Nederlandse fascisme.

Van de fascistische en nazistische clubjes en partijtjes is de NSB de bekendste. Deze Nationaal-Socialistische Beweging bereikte haar electorale hoogtepunt bij de verkiezingen voor de Provinciale Staten in 1935 toen zij bijna acht procent van de stemmen haalde. Volgens de NSB was het parlementaire stelsel door het ‘demo-liberalisme’ verworpen tot een ‘tyrannie van eenige cliques van partijleiders, aan welker dictatuur het geheele Volk en ook den Kroon onderworpen is’. Voor de NSB was de oplossing duidelijk: ‘opheffing van den politieken partijstrijd en afschaffing van het parlementaire stelsel’. De NSB was duidelijk populistisch. Zij beriep zich op de eenheid van het volk die door de ‘partijstrijd’ teloorging en zette zich af tegen de elite (de tyrannie van eenige cliques).

De steun bij de ‘gevestigde partijen’ voor de grondslagen van de parlementaire democratie was echter evenmin heel erg groot. Vrijwel alle partijen hadden bedenkingen bij het vigerende stelsel en formuleerden er soms grondige aanpassingen voor. Onder anderen de historicus H.W. von der Dunk heeft wel gesteld dat het parlementaire bestel slechts zo kon blijven bestaan doordat geen enkele richting zelfstandig een meerderheid kon vormen, er een gebrek aan

overeenstemming ten aanzien van alternatieven bestond en dus niet zozeer door een geloof in de voortreffelijkheid van dat stelsel.⁷ Alleen de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) verdedigde het stelsel voluit.

De kritiek van ook de grotere partijen op het functioneren van de parlementaire kritiek kan men echter niet populistisch noemen. De combinatie van de twee kernelementen (beroep op de eenheid van 'het' volk en het afzetten tegen 'de' elite) kwam er niet structureel voor. Ook niet meer bij de SDAP. Waar bij de vroege socialisten populisme zeker aanwezig was door het zich afzetten tegen de 'kapitalistische elite' vertegenwoordigd door de 'burgerlijke partijen' en door het bewieroken van de eenheid van het volk gedefinieerd als de arbeidersklasse, was de SDAP steeds meer in de nationale staat 'ingegroeid'. Zij accepteerde het principiële pluralisme van de democratie, sloot samenwerking met 'burgerlijke partijen' daarom ook niet meer uit en schroomde niet deel uit te maken van de bestuurlijke elite, eerst lokaal, in 1939 ook landelijk. Troelstra, die van zichzelf had gezegd: 'Ik ben geen regent; ik ben een volkstribuun, zóó voel ik mij het gelukkigst', was in dit opzicht een overgangsfiguur.⁸ Hij stierf in 1930.

De jaren zestig en zeventig van de 20^e eeuw

Anders dan tijdens het interbellum, stond de wenselijkheid van democratie in de naoorlogse periode niet meer ter discussie. Zeker toen de ontzuiling doorzette, kwamen er klachten op dat er eerder sprake was van te weinig democratie in plaats van teveel. Kritiek op het Nederlandse parlementaire stelsel mondde veelal uit in een pleidooi voor verdere democratisering. Toch ontbrak het niet aan anti-politieke vertogen. Vaak wordt de eind jaren vijftig opgerichte poujadistische Boerenpartij dan genoemd als het voorbeeld van anti-politiek uit de jaren zestig.

Was de Boerenpartij ook populistisch? Ja, maar niet vanwege de volkse stijl, die haar leider onmiskenbaar hanteerde en haar - zij het tijdelijk - een grote populariteit bezorgde. Hoewel ontstaan uit een particulier probleem van boeren die zich verzetten tegen het 'verregaande dirigisme' in de landbouwsector, zette zij zich af tegen de 'tyranieke ambtenarendictatuur' van gevestigde politiek en deed dat met een beroep op 'het volk' dat bijvoorbeeld in de kwestie van het verbod van de televisie-piraat op het REM-eiland voor de Nederlandse kust 'genoeg had van alle politieke kletspraatjes van de verzuilde omroepen'.⁹

Maar het was niet alleen de Boerenpartij die zich in de jaren zestig verzetten tegen de gevestigde politiek. Vooral van de kant van de jongeren kwam er verzet tegen de 'regentenmentaliteit' die de politieke elite kenmerkte.¹⁰ Het politieke bestel kwam onder vuur te liggen. Een democratiseringsgolf, die onderdeel was van een internationale vernieuwingsbeweging, spoelde over het land. Door de gelijktijdige desintegratie van bestaande maatschappelijke verbanden heeft dit in Nederland waarschijnlijk een groter effect gehad dan elders. Politieke elites

probeerden grip op de situatie te houden door de vernieuwing te omarmen.¹¹ Zowel staatsrechtelijke als partijpolitieke vernieuwingen werden bepleit, met name door een opkomende nieuwe elite van voornamelijk linkse signatuur. In deze vernieuwingbeweging was het zich afzetten tegen de politieke elite, het 'regentendom' dan wel het establishment zoals zij destijds ook wel werd genoemd, ruimschoots voor handen.

Maar werd die kritische houding ten aanzien van de politieke elites ook gecombineerd met een beroep op de mythische eenheid van het volk? Dat is nauwelijks vol te houden. De anarchistische Provo-beweging moest niets hebben van regenten, maar evenmin iets van het 'klootjesvolk'. Weliswaar verzetten andere vernieuwers zich tegen de verzuiling van de samenleving - voor met name D66 was dat een belangrijk punt - maar daarvoor kwam geen systematisch beroep op 'het volk' voor in de plaats. Dat laatste deed Hans Wiegel van de VVD weer wel tot op zekere hoogte. In toespraken en op televisie verwees hij menigmaal naar 'de mensen in het land', maar Wiegel kan weer niet worden aangeduid als een groot criticus van de gevestigde politieke macht, hoogstens van het kabinet-Den Uyl.

Aldus bleef het populisme in de jaren zestig en zeventig beperkt tot een betrekkelijk randverschijnsel als de Boerenpartij. Opnieuw: dat betekende niet dat politici altijd een volkse stijl ontbeerden of geen aansluiting probeerden te vinden bij brede lagen van de bevolking. Wiegel kon er wat van, maar bekend is ook de uitspraak van PvdA-staatsecretaris Volkshuisvesting en latere wethouder Jan Schaefer: 'in geouwehoer kun je niet wonen'. Die uitspraak stond zelfs op een PvdA-affiche voor de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen van 1978. Schaefer kon echter als fervent aanhanger van de polarisatiegedachte moeilijk worden beschouwd als iemand die graag een beroep deed op de mythische eenheid van het volk.

De jaren nul van de 21^e eeuw

De combinatie van beide elementen van het populisme kwam eigenlijk pas weer terug bij de de Nederlandse Volksunie en de Centrum-democraten, de Socialistische Partij met name in de periode dat zij zich als 'tegenpartij' manifesteerde, en de laatste tien jaar bij Fortuyn, Wilders en Verdonk. Bij de een duidelijker dan bij de ander.

Fortuyn keerde zich als 'outsider' tegen de 'gevestigde partijen', sprak over de 'puinhopen van acht jaar paars' en beriep zich op een soort volksnationalisme.¹² Fortuyn werd vermoord en zijn partij, de LPF, ging na een aanvankelijk succes ten onder aan interne verdeeldheid en gebrek aan leiderschap. Maar daarmee verdween rechts-populisme niet. Na enige tijd werd dit overgenomen door Rita Verdonk en Geert Wilders, ook weer op geheel eigen wijze.

Rita Verdonk had zich gedurende haar ministerschap in de kabinetten Balkenende II en III het imago van 'Ijzeren Rita' aangemeten, hetgeen kennelijk bij veel burgers aansloeg. Op basis van deze populariteit ging zij in het voorjaar van

2006 binnen haar partij, de VVD, de strijd om het leiderschap aan. Bij de interne strijd binnen de VVD manifesteerde Verdonk zich als de kandidaat van de gewone leden tegenover Mark Rutte die als vertegenwoordiger van de 'bobo's' in de partij werd weggezet. Rutte won deze interne verkiezingen overigens nipt. Bij de Tweede Kamerverkiezingen die volgden voerde Verdonk als de nummer 2 op de lijst een geheel eigen campagne die resulteerde in een grote hoeveelheid voorkeurstemmen, meer dan de nummer één. De spanning die hierdoor ontstond leidde uiteindelijk tot het vertrek van Verdonk uit de VVD. Zij richtte een nieuwe partij op: Trots op Nederland. Aanvankelijk scoorde zij daarmee hoog in de peilingen, maar later zakte dat in, al wist haar partij bij de raadsverkiezingen van 2010 nog 61 raadszetels te halen. Een paar maanden later behaalde zij bij de Tweede Kamerverkiezingen geen enkele zetel. Naast haar volkse stijl, hanteert Verdonk denkbeelden die het predikaat 'populisme' rechtvaardigen. Zij beroept zich op het Nederlandse volk, zegt de 98 procent van de kiezers die geen lid is van een politieke partij te willen vertegenwoordigen en zet zich af tegen de 'partijbaronnen' en 'een handvol verzuurde partijleden en beroeps-politici' die in dit land bepalen wat er gebeurt.

Geert Wilders scheidde zich al eerder af van de VVD. In september 2004 besloot hij de VVD-fractie in de Tweede Kamer te verlaten en als 'groep-Wilders' voortaan het parlementaire werk voort te zetten. Wilders is duidelijk geen 'outsider' en zijn stijl is demagogisch, maar toch minder volks dan die van Verdonk. Bij zijn eerste optredens als 'groep-Wilders' had hij duidelijke opvattingen over het dragen van hoofddoekjes door moslima's of over de mogelijke toetreding van Turkije tot de Europese Unie en zette hij zich fel af tegen de (andere) elites, maar hij had nog geen hoge pet op van 'het volk'. Dat nam niet weg dat hij vlak na de moord op Theo van Gogh begin november 2004 hoog in de peilingen stond, veel hoger dan de negen zetels die hij met zijn Partij voor de Vrijheid (PVV) in november 2006 bij de Tweede Kamerverkiezingen behaalde. Later werden Wilders uitingen nog radicaler toen hij de Koran als een fascistisch boek omschreef, de profeet Mohamed met Hitler vergeleek en in de film *Fitna* de islam een totalitaire ideologie noemde. Dat kan men radicaal-rechts of extreem-rechts noemen en het is zeer demagogisch, maar daarmee was het nog niet gelijk voluit populistisch.¹³ Tijdens de campagnes in het voorjaar van 2010 leek hij wat nadrukkelijker dan voorheen een beroep te doen op 'het volk' tegenover 'de elite in Den Haag'; niet zonder succes.

Bij de SP zien we eerder een tegengestelde ontwikkeling. Onder leiding van Jan Marijnissen was die partij in de periode dat zij zich als 'Tegenpartij' manifesteerde duidelijk populistisch. Vanuit de maoïstische traditie beschouwde zij zich als de 'stem des volks'. Een veelvuldig beroep op 'de gewone mensen' werd gecombineerd met een fel verzet tegen vrijwel alles wat 'Den Haag' voortbracht. Later veranderde dat. Door een proces van 'normalisering', of zo men wil van 'sociaal-democratisering'¹⁴, werden de scherpe kantjes van veel standpunten afgevijld. De gerichtheid op 'het volk' bleef, maar de parlementaire democratie

werd nu ook principieel aanvaard en de ‘stem tegen’-benadering werd in 2002 ingeruild in een ‘stem voor’-strategie. Het populisme is bij de SP niet geheel verdwenen, maar wel minder sterk aangezet.

Populisme en de vertrouwenscrisis

Is het succes van de PVV en eerder dat van SP en de LPF een symptoom van een bredere vertrouwenscrisis in de Nederlandse politiek? Een crisis, die volgens de eerder aangehaalde Tjeenk Willink al langer bestaat en niet uniek is voor Nederland.

De hieraan tegengestelde bevinding van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat gedurende de laatste jaren juist een gegroeid institutioneel vertrouwen heeft gemeten, laat zich, zoals gesteld, niet makkelijk met de opinies van Tjeenk Willink of die van de Rob verenigen.

Toch is het niet helemaal onmogelijk. Daarvoor sluit ik aan bij wat ik elders de ‘populisme-paradox’ heb genoemd.¹⁵ Die paradox bestaat eruit dat het populisme, door zich af te zetten tegen de verondersteld illegitieme positie van de gezeten klasse, juist bijdraagt aan de representativiteit van de politiek. Het succes van de Fortuyn-revolte in 2002 was gebaseerd op een verminderd vertrouwen in de Haagse instituties bij een deel van het electoraat. Maar juist dat succes leidde ertoe dat hun onvrede ook in het parlement werd verwoord, hetgeen er toe kan hebben bijgedragen dat dat deel van het electoraat die institutie weer meer is gaan vertrouwen. Nog bondiger: het vertrouwen in het parlement is gegroeid omdat de onvrede over de politiek er vaker wordt verwoord.

De precieze werking van deze paradox vereist nader onderzoek, maar duidelijk moge zijn dat het succes van populistische partijen ook zijn nut kan hebben voor het goed functioneren van de parlementaire democratie. Ten eerste kunnen populistische partijen, maar dat geldt evenzeer voor andere uitdagers (zoals de ouderenpartijen in 1994), die thema’s op de politieke agenda zetten waaraan door de ‘gevestigde partijen’ niet of onvoldoende aandacht was besteed. Ten tweede kan de entree van die partijen in het parlement ertoe bijdragen dat dat instituut ook wordt gewaardeerd door mensen die een afkeer van ‘de politiek’ hebben, en dan vooral de politiek van die vermaledijde gevestigde partijen. Dit nut van populistische partijen heeft echter ook zijn grenzen. Wanneer rechtsstatelijke beginselen onder druk komen te staan en wanneer de parlementaire democratie te weinig verdedigers heeft, kan de balans doorslaan naar een situatie die eerst minderheden en later de democratie zelf kan aantasten.

Tjeenk Willinks betoog en het rapport van de Rob laten zich ook lezen als een pleidooi om de breder beleefde politieke onvrede serieus te nemen, juist om het functioneren van de democratische rechtsstaat te versterken. Die breder beleefde onvrede bestaat inderdaad al langer. De historicus Piet de Rooy sprak enkele jaren terug van een ‘vervalvertoog’, dat sinds ongeveer 1990 ons land in de greep heeft.¹⁶ Het vervalvertoog maakte furore in intellectuele kring en in grote delen van de politiek-bestuurlijke elite. De politiek had het gedaan en

kon niets meer goed doen, zo leek het. Voor een deel mag dat vervalvertoog bestaan uit meehuilen met de wolven in het bos, waarschijnlijk is het deels ook een uiting van een reëel bestaand probleem, waaraan ook Tjeenk Willink en de Rob refereren. Het populisme functioneert daarbij als een alarm, wanneer de formele democratie zich teveel van de *demos* dreigt te verwijderen. Alleen al om die reden dient het serieus genomen te worden en waar nodig van een serieus weerwoord te worden voorzien.

Dat is voor de andere partijen niet altijd makkelijk. Ook op lokaal niveau is vaak veel gezocht te horen over het populisme van (meestal, maar niet altijd) lokale partijen. Het lokale bestuur is er niet eenvoudiger op geworden. Het negeren van het maatschappelijk signaal achter de opkomst van (lokale) populistische partijen lost echter weinig op; het afserven van (verondersteld) gebrek aan bestuurlijke ervaring bij populistische partijen evenmin. Op zowel landelijk als lokaal niveau valt daarbij soms op hoezeer men gewend is aan de afwezigheid van echte politieke strijd. Men reageert op populisme vaak met een bestuurlijke stijl of op basis van een bestuurlijk repertoire, waarbij weinig begrip is voor politieke strijd. De essentie van politiek is conflictbeslechting, maar dat is iets anders dan het politieke conflict als iets minderwaardig beschouwen. Populisten brengen als het ware de politiek weer terug in de volksvertegenwoordiging. Juist door populistische partijen om die reden te waarderen, kunnen zij ook gewezen worden op hun verantwoordelijkheid binnen de rechtsstaat en kunnen hun politieke voorstellen, wanneer daar aanleiding toe is, keihard aan de kaak worden gesteld. 'Democratie is niet voor bange mensen', geldt ook hier. Wanneer andere partijen het niet eens zijn met het vaak sterk waarden-geladen verhaal van populistische partijen, is een evenzeer waarden-geladen tegenverhaal een effectievere manier om de strijd te voeren dan het terugvallen in een bestuurlijk vertoog. En dat waarden-geladen verhaal mag ook zeker met enige verve verkondigd worden, wellicht zelfs in een volkse stijl. Bij een democratisch debat mogen de vonken er afspringen en mag onvrede worden geventileerd, zonder dat elementaire omgangsvormen daar onder behoeven te lijden of rechtsstatelijke beginselen worden verkwanseld. Dat is een opdracht aan alle partijen, niet alleen populistische, in het belang van de legitimiteit van de democratische rechtsstaat.

RUUD KOOLE is hoogleraar politieke wetenschappen aan de universiteit van Leiden.

LITERATUUR

- Canovan, M. (1999) 'Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy', in *Political Studies*, XLVII, pp. 2-16.

- Dunk, H.W. von der, 'De Partijen en de parlementaire democratie in het interbellum', in: R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, pp. 41-61.
- Jonge, A.A. de (1968), *Crisis en critiek der democratie: anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen*, Assen.
- Kennedy, J. (1995), *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. Amsterdam/Meppel.
- Kloostermans, R. en H. Schmeets (2010), 'Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21^e eeuw', in: *Bevolkingstrends, statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland, jaargang 58, 2^e kwartaal 2010*, Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek, pp. 43-49. Zie: www.cbs.nl/NR/rdonlyres/11DF6787-C8DC-450F-BB7D-A526A65FC3Bo/o/2010k2b15p43art.pdf.
- Koole, R. (2006), *Politiek en tegenpolitiek In de Nederlandse democratie. Politici, journalisten en wetenschappers in de ban van het populisme*. Leiden, oratie Universiteit Leiden.
- Koole, R. (2009a), 'Le culte de l'incompétence! Antipolitiek, populisme en de kritiek op het Nederlandse parlementaire stelsel', in: *In tijden van crisis. Jaarboek Parlementaire geschiedenis 2009*, Amsterdam, 2009, pp. 47-57.
- Koole R. (2009b), 'De populisme-paradox', in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 66, nr. 9, pp. 33-38.
- Lucardie, P. en G. Voerman (2002), 'Liberaal patriot of nationaal populist? Het gedachtegoed van Pim Fortuyn', in: *Socialisme en democratie*, 59, no. 4, pp. 32-42.
- Rob (2010), *Vertrouwen op democratie. Advies Raad voor het openbaar bestuur*, februari 2010.
- Rooy, P. de (2005), 'Grote veranderingen in een klein land', in: Piet de Rooy en Henk te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland*, Amsterdam, pp. 198 e.v.
- Tjeenk Willink, H.D. (2010), *Eindverslag informateur*, 5 juli 2010.
- Troelstra, P.J. (1929), *Gedenkschriften, deel III: 'Branding'*, Amsterdam.
- Velde, H. te (2010), *Van regentenmentaliteit tot populisme; politieke tradities in Nederland*, Amsterdam; m.n. hoofdstuk 9: 'Populisme'.
- Voerman, G. en A.P.M. Lucardie (2007), 'De sociaal-democratisering van de SP' in: Frans Becker en René Cuperus (red.), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van november 2006*, Amsterdam, 139-164.
- Vossen, K. (2003), *Vrij vissen in het Vondelpark. Kleine politieke partijen in Nederland 1918-1940*, Amsterdam.
- Vossen, K. (2005) 'De andere jaren zestig; de opkomst van de Boerenpartij (1963-1967)', *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen*, Groningen, pp. 245-266.
- Vossen, K. (2009), 'Hele en halve populistten. Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 66, no. 9, pp. 19-25.

NOTEN

- 1 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Vertrouwen op democratie*. (Den Haag 2010).
- 2 R. Kloostermans en H. Schmeets, 'Vertrouwen in medemens en instituties toegenomen aan het begin van de 21^e eeuw' in: *Bevolkingstrends, statistisch kwartaalblad over de demografie van Nederland* 58 (2010), 43 – 49.
- 3 Het hiervolgende is deels een bewerking van Koole (2009a), p. 47 e.v.
- 4 M. Canovan, 'Trust the people! Populism and the two faces of democracy' in: *Political Studies* XLVII (1999), 2- 16.
- 5 Onder anderen H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme; politieke tradities in Nederland* (Amsterdam 2010), 245.
- 6 A.A. de Jonge, *Crisis en criticiek der democratie. Anti-democratische stromingen en de daarin levende denkbeelden over de staat in Nederland tussen de wereldoorlogen*. (Assen 1968).
- 7 H.W. von der Dunk, 'De partijen en de parlementaire democratie in het interbellum', in R.A. Koole (red.), *Het belang van politieke partijen*. (Groningen, 1984), 41 – 61.
- 8 P.J. Troelstra, *Gedenkschriften; deel III Branding*. (Amsterdam 1929), 223.
- 9 K. Vossen, 'De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij (1963-1967)', *Jaarboek 2004 Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen*. (Groningen 2005), 245-266.
- 10 Te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*.
- 11 J. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*. (Amsterdam/Meppel 1995).
- 12 P. Lucardie en G. Voerman, 'Liberaal patriot of nationaal populist? Het gedachtegoed van Pim Fortuyn', in: *Socialisme en democratie* 66 (2002), nr. 9, 33-38.
- 13 K. Vossen, 'Hele en halve populistten. Rita Verdonk en Geert Wilders langs de meetlat', in: *Socialisme en Democratie* 66 (2009), nr. 9.
- 14 G. voerman en A.P.M. Lucardie, 'De sociaal-democratisering van de SP', in: F. Becker en R. Cuperus (red.), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van november 2006*. (Amsterdam 2007), 139-164.
- 15 R. Koole, 'De populisme-paradox', in: *Socialisme en democratie* 66 (2009), nr. 9, 33-38.
- 16 P. de Rooy, 'Grote veranderingen in een klein land', in: P. de Rooy en H. te Velde, *Met Kok. Over veranderend Nederland*. (Amsterdam 2005), 198 e.v.

Inleiding op het artikel over stemmen in de VS

De bijdrage van Mary Lynne Stratta beschrijft hoe kiezers zich registreren en kiezen in de VS. Om dat artikel nog beter te kunnen plaatsen, is het goed te weten hoe het openbaar bestuur in de VS is ingericht en wat opvallende en relevante andere verschillen zijn met Nederland.

Onze Amerikaanse collega's hebben een bont boeket aan taken, elke stad is anders en overal heeft de clerk, de secretaris van de stad en van 'city/village/parish/borough council' die óf benoemd óf gekozen is, weer andere taken. Het biedt een infrastructuur van verantwoordelijken voor verkiezingen, financiële huishouding, planning en control, advocatuur, rechtspraak, archiefwezen, publieke dienstverlening, informatieverstrekking aan burgers en interactief bestuur. Maar er zijn ook clerks die hoofd van de politie of de rechtbank zijn.

Dat komt voort uit nog een ander wezenlijk verschil: waar Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is gebaseerd op Grondwet, Provincie- en Gemeentewet, is de Amerikaan vrij om een gemeenschap te vormen en met de County te regelen dat de gemeenschap als gemeente verder gaat. Daarbij moet natuurlijk wel een aantal randvoorwaarden in acht genomen worden, maar desondanks is er een grote mate van beleidsvrijheid. Deze ware 'Eerste Overheid' levert ook in onze ogen enkele extremen op: een Disneygemeente nabij Orlando alleen voor mensen met huizen gebaseerd op Disneyverhalen. Een ander voorbeeld in Florida: een gemeente alleen voor 65-plussers! Of vliegvelden die die status hebben verworven, dat geeft weer een heel ander perspectief op de discussie over Vervoersautoriteit.

Tot slot nog een ander wezenlijk verschil: de waardering voor de overheid als plaats waar je collectieve oplossingen regelt voor algemeen gevoelde problemen, is in de VS veel minder vanzelfsprekend dan hier. Het particulier initiatief en de markt zijn als eerste aan bod en pas dan, node, de overheid. De Amerikaanse maatschappij is van onder af opgebouwd, vanuit het perspectief van de burger. Amerika is een bonte lappendeken van structuren en structuurtjes en vooral individuen. Vanuit bestuurlijk oogpunt speelt veel zich af op het niveau van de staten. Ook in formele zin. Met dat in het achterhoofd valt het artikel meer op zijn plaats.

MARION STEIN

M.L. STRATTA

Voter registration and voting in the U.S.

In the United States, we consider the right to vote one of our most important Constitutional rights. The right to vote for all Americans was a long fought battle, lasting over centuries and through wars that birthed our country and then divided us. The Fifteenth Amendment to the United States Constitution prohibits each government in the United States from denying a citizen the right to vote based on that citizen's 'race, color, or previous condition of servitude' (i.e., slavery). It was ratified on February 3, 1870. On August 26, 1920, the Nineteenth Amendment became law and women were given the right to vote after decades of pursuit of this fundamental right.

After the passage of the Fifteenth Amendment, some states, most notably in the southern U.S., attempted to block the voting privileges of African Americans through the use of a poll tax. A poll tax was a discriminatory tax that was a pre-condition to exercise the right to vote. The poll tax often included a clause that allowed any adult male whose father or grandfather had voted prior to the abolition of slavery to vote without paying the poll tax. These laws disenfranchised African American and Native American voters, as well as poor whites who had immigrated to the U.S. after the year the poll tax was initiated. The Twenty-Fourth Amendment to the U.S. Constitution outlawed the use of the poll tax or any other tax as a pre-condition to voting in Federal elections. In 1966, the U.S. Supreme Court extended this enactment to all states.

In 1964, the Civil Rights Act was passed into law and in 1965, the Federal Voting Rights Act was added to this milestone legislation. It outlawed discriminatory voting practices relative to race, color, ethnicity and language that would deny or abridge the right of any U.S. citizen to vote. Congress has amended and extended the Act several times since its original passage, the most recent being the 25-year extension signed by President George W. Bush in 2006.

It is disappointing that so many American take this precious right for granted and that voter apathy is rampant in the U.S. considering the long fought battles to ensure that all American have the right to vote in elections at all levels of government.

The National Voter Registration Act (NVRA) of 1993, also known as the Motor Voter Act, requires state governments to allow for voter registration when a qualifying voter applies for or renews their driver's license or applies for social services. NVRA also allows for more accessible voter registration through mail-

in and individual voter registration drives. The Federal Voting Assistance Program is responsible for administering the NVRA for U.S. citizens abroad and allows eligible citizens to register at 6,000 armed forces recruitment offices nationwide.

In 2002, the Help America Vote Act (HAVA) was signed into law by President George Bush. The goals of HAVA were to replace punch card systems, create the Election Assistance Commission to assist in the administration of elections, and establish minimum standards for election administration. HAVA also carried a provision that requires governmental entities with a federal race on the ballot to provide a means of unassisted voting by the disabled and illiterate. Many states extended this provision to all elections held at any level of government. HAVA required states and local governments to upgrade voting machines, registration processes and poll worker training. States were provided federal funding to assist with the conversion to new voting systems. HAVA also reinforced the provisions of the Americans with Disabilities Act, which mandated that all polling locations be accessible to the disabled. One of the most important features of HAVA was the advent of provisional voting, which many election administrators refer to as ‘no voter left behind;’. Provisional voting provides a mechanism for voters who are not registered or have defects in their voter registration to vote a provisional ballot. Whereas in many cases their vote is not counted, the provisional voting process allows for defects in the voter’s registration to be perfected so that the next time the voter presents him/herself for voting, their registration is correct. Exact procedures and rules on when these ballots are counted vary from state to state.

Voter registration laws vary somewhat from state to state in the U.S. Some examples follow. In the State of Texas, in order to vote in any election at any level of government, the voter must have registered with the county voter registrar at least 30 days prior to election day. Voter registration is effective the 30th day following registration and the voter is then referred to as a ‘qualified voter’. To vote in Texas, the individual must be 18 years of age or older, a U.S. citizen, never finally convicted of a felony for which the person has not been pardoned, or not been declared mentally incompetent by a court of law. Voters in Texas must present their voter registration card or some other acceptable type of identification (photographic ID is not required in Texas). A person who presents themselves to vote on election day and cannot be located on the voter rolls may be allowed to vote a provisional ballot as provided in HAVA. This provisional ballot first goes to the county voter registrar who checks the person’s voter registration status and reports back to the citizens’ committee called the Early Ballot Board. The Early Ballot Board reviews the voter registrar’s report and then makes the final determination as to whether or not the ballot is counted. The voter is notified within 30 days as to whether or not their provisional ballot

was counted, and if not, the reason why. The provisional voting procedure in Texas is meant to perfect flaws in the voter's registration (such as an old address).

In the Commonwealth of Virginia, a voter must be a U.S. citizen, 18 years of age by the date of the November general election, not adjudicated incompetent, not be a convicted felon, and have registered to vote 21 days prior to the election. In Virginia, a person who feels they have the right to vote on election day but does not appear on the voter rolls, may vote a paper ballot. A three-member electoral board determines if the person qualified and the ballot is counted. In Virginia, a voter must present some form of identification to vote, or may sign an affidavit swearing to their identity. (This affidavit process is no longer allowed in Texas). Election day voter registration is not allowed in Virginia. Voters need only register once and update their addresses if they move.

In the State of Ohio, in order to register to vote, you must be a citizen of the U.S., 18 years of age or older, a resident of Ohio for 30 consecutive days, not convicted of a felony or declared incompetent for voting purposes by a probate court. You become eligible to vote in Ohio 30 days after you have registered to vote. You may request an absentee ballot during that 30 day period. You can register to vote in Ohio by mail or in person.

The State of Georgia requires voters to present photograph identification when voting in person. Several states have enacted this type of legislation and several states have voted down voter photographic ID legislation, believing it infringes upon the rights of the elderly and poor. The State of Georgia offers a free voter identification card for those voters who do not possess any other type of photograph identification. In Georgia, a person can register at the age of 17.5, but cannot vote until the person reaches their 18th birthday.

In Vermont, a voter must be 18 years of age, a U.S. citizen and have taken the Voter's Oath. Voters in Vermont can register to vote up to six days before the election. Colorado voters must register 30 days prior to the election to vote. Colorado allows for voter identification to include a wide array of documents, including a utility bill, bank statement, paycheck or other government document that shows the name and address of the voter.

In an opinion article written by Nancy Doty, Arapahoe County, Colorado, County Clerk, she stated that election day registration in some states had resulted in long waiting lines to vote, increased costs of staffing for the delayed registration process, and the lack of ability to prevent registration fraud. Some states have implemented election day voter registration, but most still require advanced voter registration with varying deadlines prior to the effective date.

It is clear from the above examples that voter registration laws vary from state to state in the U.S. It is still a basic fundamental principle of the U.S. voting system that voters register to vote in some form, whether it requires a 6 day or 30 day waiting period to be effective, or whether a voter is allowed to register at the polling place on election day and vote that very same day. Once registered, though, a voter need not register again unless they move from one state to another, but should keep their voter registration up to date with changes such as change of address, name (marriage, divorce, etc.) and other pertinent information in order to provide for quick and efficient voting on election day.

All levels of government in the U.S. have duties and responsibilities to the voters that they serve. Voters, in turn, have the responsibility to register, keep their voter registration up to date, and most importantly, actually show up to VOTE and exercise their most important Constitutional right.

City Secretary MARY LYNNE STRATTA, TRMC, MMC is appointed by the City Council and serves as director of the City Secretary Department, which consists of the City Secretary's Office, Vital Statistics, Records Management, Municipal Court, City Marshal's Office, Council Services, Neighborhood/Youth Services and Municipal Building lobby operations. She is president 2009/2010 of the International Institute of Municipal Clerks.

J.TH.J. VAN DEN BERG


De viering van een orangistische staatsgreep en de bezetting van België, of: geschiedvervalsing dankzij een linkse minister

Op voorstel van, let wel, een sociaal-democratische minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, eerstverantwoordelijke voor onze Constitutie, heeft het kabinet in het voorjaar, net vóór de crisis, besloten om een deftig comité in te stellen onder leiding van oud-premier en Minister van Staat, drs. R.F.M. Lubbers. Dat moet leiding geven aan de organisatie van een reeks bijeenkomsten en activiteiten ter herdenking van tweehonderd jaar 1813 en 1815.

Hoezo, zult u zeggen? Wat valt daaraan te herdenken of vieren? Om precies te zijn: een reeks misverstanden. Wat je op eerste oog nog kan zeggen van het jaar 1813 is, dat Nederland zijn zelfstandigheid weer herkreeg, nadat Napoleon het voormalige Koninkrijk Holland tot onderdeel van het Franse keizerrijk had gemaakt. Over de terugkeer van die onafhankelijkheid was de Nederlandse burgerij verheugd, al was het maar omdat die een einde maakte aan de gedwongen *conscriptie* (zeg maar: algemene dienstplicht) en aan de afsluiting van ons land voor de handel met Engeland.

In 1863 en in 1913 alsmede 1963 is met een zekere plechtstatigheid deze onafhankelijkheid herdacht. Merkwaardigerwijs werd toen tevens een halve, hele en anderhalve eeuw 'koninkrijk' gevierd, wat onjuist is. Het eerste koningschap is immers van 1806; in 1813 maakte de zoon van stadhouder Willem V zichzelf tot 'soeverein vorst'. Dit vorstendom werd, na annexatie van België in 1815, omgezet in (weer) een koninkrijk. Vandaar de nogal onduidelijke opdracht (de jaren 1813 en 1815 worden aangegeven zonder echte onderwerpen te benoemen) aan Lubbers en de zijnen.

Door de verbinding van 1813 met het jaar 1815 wordt echter de suggestie gewekt dat het ontstaan van ons koninkrijk en tevens van een moderne staat dateert van die jaren en dat de eerste grondwet, die deze naam verdient, vervaardigd is in 1814 onder aanvoering van Gijsbert Karel van Hogendorp. Hij was trouwens ook de voorzitter van de grondwetscommissie voor het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in 1815.



Maar, dan herdenken wij toch een sterk staaltje geschiedvervalsing. De grondwet van 1814 kwam tot stand dankzij een orangistische staatsgreep van een driemanschap onder leiding van dezelfde Hogendorp. Die nam de macht in handen om ruimte te maken voor terugkeer van de prins van Oranje, wiens vader in 1795 het land ontvlucht was voor de Bataafse Revolutie. Dat is achteraf overigens een zinvolle greep naar de macht geweest. Deze liet trouwens zien dat een paar Haagse patriciërs meer moed toonden dan hun Amsterdamse broeders, die het in november 1813 verstandiger vonden zich nog maar eventjes schuil te houden. Maar juist de Haagse samenzweerders hadden er belang bij het te doen voorkomen dat met de terugkeer van Oranje de geschiedenis van Nederland weer voort kon waar die in 1795 was afgebroken. Alsof er in de tussen tijd niets was gebeurd.

Wat valt er aan 1815 te vieren: niets meer of minder dan de (tijdelijk gebleken) annexatie van de zuidelijke Nederlanden, die zich sedert 1830 België noemen. En die de makers van de grondwet van 1815 noodzaakten een tekst te vervaardigen in twee talen, het Frans en het Nederlands. Herdenken van dat jaar suggereert dat toen voor het eerst een koninkrijk ontstond. In 1813 was Willem I voorzichtigheidshalve niet verder gegaan dan voor zichzelf een soeverein vorstendom te claimen. Omdat toen voor het eerst in de Grondwet de term ‘Tweede Kamer’ verscheen, schijnt de huidige Tweede Kamer te denken dat zij in 1815 tweehonderd jaar bestaat.

To put the record straight: Nederland kent het koningschap, als gezegd, sedert 1806 toen, dankzij Napoleon, de Nederlanders willens en wetens afscheid namen van de Bataafse Republiek en het koningschap aanvaardden van Lodewijk Napoleon. Die zijn werk en zijn hof zo goed organiseerde, dat Willem I in 1813 deze aanpak grotendeels overnam, met inbegrip van een paar belangrijke personeelsleden. Tot licht verdriet overigens van Hogendorp, die dat maar ondankbaar vond.

Wat is vervolgens de Tweede Kamer anders dan onze primaire nationale volksvertegenwoordiging? Die is niet tweehonderd jaar, maar tweehonderd en veertien jaar oud. Zij is immers de erfgenaam van de Nationale Vergadering, die zijn eerste zitting hield op 1 maart 1796. Zij bracht de eenwording van Nederland

als staat tot stand en beëindigde dus de oude confederale republiek. Zij bracht ook de eerste democratie tot stand en schiep, niet zonder moeite en met een radicale greep naar de macht, onze eerste grondwet, de Staatsregeling van 1798. Dit, met steun van de bevolking die zich daarover positief uitsprak in een referendum. Geen grondwet zoals in 1814 en 1815 die door een klein gezelschap notabelen tot stand werd gebracht. Onze eerste grondwet is dus van 1798 en niet eerst van 1814 zoals de georganiseerde herdenkers straks waarschijnlijk gaan suggereren.

De eerste grondwettelijke constellatie liep aan het begin van de negentiende eeuw als zodanig uit op een mislukking. Al in 1801 kwam een nieuwe en veel minder democratische grondwet tot stand; wel had die meer oog voor het belang van stabiliteit en decentralisatie in het openbaar bestuur. Toch zijn kernwaarden ervan – grondrechten bij voorbeeld, alsmede de eenheidsstaat – voorgoed deel geworden van onze staatkundige structuur. Evenals het besef dat geen openbaar bestuur aanvaardbaar is zonder grondwettelijke grondslag. Niet toevallig zou Thorbecke later zijn analyse van de Nederlandse grondwetgeving niet pas beginnen bij 1814 maar in 1798, omdat hij de continuïteit van de grondwetsgeschiedenis heel goed zag.

Waarom zoveel geschiedvervalsing van kabinetswege? Gevreesd moet worden dat er nog steeds een politieke en ambtelijke elite bestaat die denkt dat in Nederland niets van belang heeft kunnen gebeuren buiten aanwezigheid van het Huis van Oranje. (Dat de familie van die naam wel beter weet, schijnt daarvoor niet uit te maken.) Maar het wordt toch tijd dat wij de eerste Nederlandse democratie, die van 1795 tot 1801, integreren in onze vaderlandse geschiedenis en die niet beschouwen als Franse import of, nog erger, anti-orangistische rebellie. Dat die eerste democratie ernstige mankementen vertoonde is zeker. Maar, gold dat niet voor het experiment van Willem I met het Verenigd Koninkrijk (1815 – 1830)? Of voor de wel heel weinig parlementaire grondwetgeving van 1814 en 1815?

JOOP VAN DEN BERG, is emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Leiden en oud-voorzitter van de redactie van dit jaarboek.

J. PRINSEN EN N. VAN DIJK

De oprichting van het Huis voor de Democratie en Rechtsstaat

Democratie en rechtsstaat krijgen op verschillende manieren al enige aandacht in het voortgezet onderwijs, onder andere binnen de vakken geschiedenis en maatschappijleer. Maar naast de theorie van het klaslokaal is er nu nog slechts beperkt ruimte voor praktijk. Daarom wordt dit najaar het Huis voor democratie en rechtsstaat opgericht. Het Huis heeft als doel mensen te betrekken bij thema's als de Grondwet, de geschiedenis van de Nederlandse democratie, het Koninkrijk der Nederlanden, Europa, de rechtsstaat en mensenrechten. Dat gebeurt bijvoorbeeld via simulaties, bezoeken, rondleidingen, debatten, exposities en cursussen.

Waarom een Huis voor democratie en rechtsstaat?

Zorgen over de vitaliteit van de democratie zijn niet nieuw, maar ze zijn wel actueel: de ledentallen van politieke partijen nemen structureel af, het vertrouwen in de politiek is aan erosie onderhevig. Vreemd is dat niet: je moet als burger ook wel veel weten om te begrijpen hoe de besluitvorming werkt en wat je eigen rol daarin is. Zelfs bij professionals wordt wel eens gezegd dat kennis en besef van de principes van onze democratische rechtsstaat verbetering behoeft.

Om de democratie vitaal te houden, is er een voortdurende en intensieve kennisoverdracht nodig over de werking van de democratische rechtsstaat. Niet alleen voor de nieuwe generaties, maar ook voor volwassen burgers. En de nieuwe generatie heeft op dit punt wel wat bij te leren. Onze jongeren op de middelbare school hebben minder kennis en besef van democratische principes en waarden dan leerlingen in de meeste andere Europese landen. Dit kwam ook weer onlangs naar voren uit een internationaal onderzoek in 39 landen naar burgerschapscompetenties van 14- tot 15-jarige leerlingen.¹ Uit eerder onderzoek was al bekend dat jong volwassen burgers (18-25 jaar) opvallend weinig weten over basale principes van de democratisch rechtsstaat.² Van deze groep jonge kiezers weet bijvoorbeeld een op de vier niet dat de gemeenteraad rechtstreeks wordt gekozen. Dat is toch echt een onthutsend beeld, dat mede aanleiding vormde voor de oprichting van het Huis als een educatieve instelling.

De overheid zelf heeft de afgelopen jaren intensief meegedacht over de voorgaande vragen. Een ambtelijke werkgroep van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wees er in 1997/1998 al op dat de werking van de democratische rechtsstaat is veranderd als gevolg van individualisering

en internationalisering. Een tweede werkgroep van het ministerie stelde dat de zorg van BZK voor de democratische rechtsstaat zich niet beperkt tot de formele, institutionele aspecten, maar zich uitstrekt tot het daadwerkelijk functioneren daarvan. De werkgroep adviseerde vooral aandacht te besteden aan het promoten van de democratische levenswijze. Daarnaast beval de werkgroep aan om het denken over en volgen van democratische waarden een permanente en expliciete uitvalsbasis te geven in de vorm van een Instituut voor de Democratie. Het mag haast een wonder heten, maar per september 2010 wordt er zo'n instituut ingesteld: het *Huis voor democratie en rechtsstaat*.

Dit Huis is een onafhankelijke stichting die als missie heeft om belangstelling voor onze democratie aan te wakkeren, kennis over en inzicht in parlementair-democratische besluitvorming te vergroten en politieke participatie te bevorderen. Het Huis is gevestigd in het hart van politiek Den Haag, maar voert tegelijkertijd door heel Nederland intensieve programma's uit in het lokale bestuur. Daarnaast houdt het zich ook bezig met de internationale instellingen en instituties die invloed uitoefenen op onze democratie. Het Huis houdt zich bezig met staatsburgerschap, rechtsgelijkheid, en kiesrecht; met burgerrechten (petitierecht, godsdienstvrijheid, vrije meningsuiting, privacy); met de rechtsstaat en de scheiding der machten; met de werking van de representatieve democratie; met de positie van overheidsinstellingen en ambtenaren; met openbaarheid, publieke controle en publieke verantwoording, de rol van media (kranten, tijdschriften, radio, televisie, internet) politici en burgers; met burgerinitiatieven, actief burgerschap en burgerparticipatie.

'Democratie komt niet uit de lucht vallen', zei de voorzitter van de Raad van Toezicht van het Huis voor democratie en rechtsstaat, Wim Deetman, eens, om de noodzaak van democratische educatie te benadrukken. Maar ook een Huis voor Democratie komt niet uit de lucht vallen. Zeker tien jaar is er over gesproken en nagedacht. De aanloopperiode tot de oprichting van het Huis illustreert hoe moeilijk politieke processen soms zijn te voorzien voor iedereen die niet direct bij het besluitvormingsproces betrokken is.

Voorgeschiedenis

De allereerste ideeën voor een educatief centrum over democratie ontstonden in 1998 tijdens de viering van 750 jaar Den Haag. Voormalig D66-raadslid Cathrien van Herwaarden-Canneman pleitte toen al voor een Nationaal Staatkundig Historisch Museum. In dezelfde periode bedacht het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) nieuwe educatieve activiteiten rond het Binnenhof onder de naam 'Huis van de Democratie'. Ook de ambtelijke werkgroep van het ministerie van BZK waaraan hier boven al gerefereerd werd, kwam in deze periode met een voorstel voor een 'Instituut voor Democratie'. Ten slotte circuleerde er een idee voor de oprichting van een *Centre for E-democracy*. De toenmalige

burgemeester van Den Haag, Wim Deetman, nodigde de verschillende initiatiefnemers uit om tot een gezamenlijk plan te komen. Deetman belegde besprekingen met de meest betrokken ministeries; langzaam leek de steun voor het initiatief toe te nemen. Een besluit leek nabij, tot op 16 april 2002 het kabinet viel over Srebrenica. De roerige verkiezingen van 2002 en 2003 volgden, waardoor de plannen geleidelijk op een zijspoor belandden.

Pas twee jaar later kwam er weer enige schot in de zaak. De minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen werkten aan een plan waarbij het beoogde Huis samengevoegd zou worden met een ander initiatief, de Boulevard van het Actuele Verleden. Dit *science-centre* voor geschiedenis werd voorbereid door Anno, het promotiebureau voor Nederlandse geschiedenis. Anno en het IPP ontwikkelden daarna het concept voor een Centrum voor Geschiedenis en Democratie (CGD). Een besluit daarover leek dichtbij, tot minister De Graaf op 23 maart 2005 aftrad na het sneuvelen van zijn wetsvoorstel voor de gekozen burgemeester. Zijn opvolger Alexander Pechtold pakte de draad meteen weer op, maar SP-leider Jan Marijnissen en CDA-voorman Maxime Verhagen grepen, na de val van het kabinet, het Kamerdebat over het CGD aan om in een motie de komst van een Nationaal Historisch Museum te bepleiten. Met succes. Het onderdeel *Democratie* verdween buiten beeld.

Voor het IPP was dat de directe aanleiding om een kleinschalige start te maken met het programma 'De Haagse Tribune', een educatieve dag in Den Haag voor het voortgezet onderwijs. Dat was een bescheiden onderdeel uit een groter proefprogramma van het oorspronkelijke CGD-plan. Daarmee kon men in de praktijk laten zien wat een Huis van de Democratie zou kunnen bieden. De beschikbare plaatsen voor het hele schooljaar waren binnen een paar dagen gegeven. Dankzij subsidie van het ministerie van BZK breidden de programma's van De Haagse Tribune al snel verder uit, van ruim 2.000 leerlingen in het eerste schooljaar naar rond de 7.000 in het schooljaar 2007-2008.

Op 5 oktober 2007 stelde de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat het hoog tijd was om meer werk te maken van burgerschapseducatie en om mogelijkheden te creëren om te oefenen met democratie. In de Tweede Kamer pleitten de leden Schinkelshoek (CDA) en Heijnen (PvdA) voor de komst van een Huis van de Democratie. Vijf dagen nadat de RMO zijn advies had uitgebracht, diende Tweede Kamerlid Heijnen op 16 oktober 2007 een motie in, waarin het kabinet werd gevraagd in overleg met beide Kamers een plan van aanpak te doen opstellen voor de realisatie van een Huis van de Democratie. Die motie werd op 16 oktober 2010 door een zeer ruime Kamermeerderheid gesteund – alleen het lid Verdonk en de PVV stemden tegen.

Met zoveel politieke en maatschappelijke druk kwam ook het kabinet voor dit plan in beweging en lieten de toenmalige burgemeester Wim Deetman van Den Haag en minister van Binnenlandse Zaken Guusje ter Horst in het najaar van 2007 een visiedocument voor het Huis van de Democratie opstellen. Drie deskundigen - Nel van Dijk, Eddy Habben Jansen en Wim van der Weiden schreven op basis van een reeks gesprekken een visiedocument waarvoor veel draagvlak bleek te zijn, maar aanvankelijk nog niet voldoende financiering. Begin 2008 werden de plannen voor het Huis van de Democratie verder uitgebreid met een *rechtsstatelijke vleugel*. Aanleiding was, onder meer, de inhoudelijke verbondenheid van onze democratie met de beginselen van de rechtsstaat en het advies van een maatschappelijke commissie onder voorzitterschap van prof. dr. W.B.H.J. van de Donk. Daarin werd aandacht gevraagd voor de overdracht van kernwaarden van de rechtsstaat. De werktitel van het Huis werd omgedoopt tot 'Huis voor democratie en rechtsstaat' en Justitie werd nadrukkelijk bij het plan betrokken.

In de ministerraad van 9 mei 2008 was het zover. Aan het eind van de middag verscheen een persbericht: 'In de loop van het schooljaar 2008/2009 begint het Huis voor democratie en rechtsstaat vanaf een voorlopige locatie en op internet.' Een week later stuurde minister Ter Horst hierover namens het kabinet een brief naar de Tweede Kamer. Het voorstel kon rekenen op instemming vanuit de Tweede Kamer, zoals bleek tijdens het algemeen overleg van 12 juni 2008. Er werd een stuurgroep gevormd met de voorzitters van beide Kamers van het parlement en de burgemeester van Den Haag, onder voorzitterschap van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De beraadslagingen in deze stuurgroep leidden ertoe dat werd onderzocht om bestaande instellingen te verbinden aan het Huis, zodat het ambitieniveau van het Huis kon worden vergroot. Resultaat van dit onderzoek was dat twee bestaande instellingen die al op dit terrein werkzaam zijn en structureel door het Rijk worden gesteund, opgaan in het Huis. Deze zijn de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB) en het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Met deze twee instellingen zijn de voorbereidingen in gang gezet die uiteindelijk hebben geleid tot de oprichting van het Huis in september 2010.

Activiteiten van het Huis voor democratie en rechtsstaat

Het Huis wordt een educatief doe-centrum met een fysieke vestiging, een publiekscentrum, in Den Haag dat beoogt kennis over te dragen over de kernwaarden en fundamenten van onze democratische rechtsstaat en over de werking van de instituties van de rechtsstaat en de democratie. Kennis van de instellingen alleen volstaat niet, mensen moeten zichzelf ook ontdekken als actieve deelnemer aan de democratische samenleving waar ze deel van uitmaken. Daarom richt het Huis zich niet alleen op educatie maar ook op participatie. Het een gaat soms ook (ongemerkt) over in het ander. En educatie is soms

ook oefenen in participatie. En voor participatie zijn ook kennis en vaardigheden nodig.

Een grote doelgroep van het Huis bestaat uit jonge Nederlandse burgers: kinderen, scholieren, studenten, werkende jongeren. Andere doelgroepen zijn onder andere: algemeen publiek, toeristen, professionals, leden van politieke organisaties et cetera. Programma's en activiteiten zijn op deze verschillende doelgroepen toegespitst en vinden grotendeels in groepsverband plaats.

Het Huis ontvangt nu al, onder de titel 'De Haagse Tribune', op een tijdelijke locatie aan de Hofweg, pal tegenover het Binnenhof, 25.000 scholieren per jaar. Vanaf 1 januari 2011 zal de capaciteit worden uitgebreid naar 60.000 per jaar. De intentie is het Huis met zijn interne en externe activiteiten uiteindelijk te laten groeien naar 250.000 deelnemers/bezoekers per jaar, waarvan 175.000 scholieren en studenten.

Het Huis voert veel programma's uit in Den Haag, maar de democratische rechtsstaat speelt zich natuurlijk niet alleen in Den Haag af. Het Huis is daarom ook meer dan het publiekscentrum in Den Haag. Het Huis is aanwezig op internet en voert vele programma's uit op lokaal en regionaal niveau in het land, in samenwerking met scholen, lokale instellingen, gemeenten en provincies. Deelnemers, respectievelijk bezoekers, kunnen via (inter)actieve vormen op internet of in het fysieke Huis dan wel op locatie in Nederland, de processen beleven waarin de kernwaarden van de democratische rechtsstaat tot uitdrukking komen.

De door het Huis geboden activiteiten hebben altijd een thematische aanpak, die zich bijvoorbeeld concentreert op onderwerpen als:

- Nationale besluitvorming en politiek.
- Grondwet, nationale constitutie, Koninkrijk.
- Europese besluitvorming en internationale politiek.
- Wetgeving en rechtsstaat.
- Scheiding der machten, relatie politiek – rechter.
- Grondrechten en Mensenrechten.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid.
- Geschiedenis van de staatsinstellingen en belangrijke politieke en staatsrechtelijke gebeurtenissen.

Educatieve benadering

Uit UNESCO-onderzoek blijkt dat succesvolle programma's op het terrein van democratie en burgerschap worden gekarakteriseerd door een ketenbenadering, participatieve methoden en deskundigheid en inspiratie door docenten/begeleiders. Deze conclusie sluit aan bij de ervaringsgerichte leeracyclus van

Kolb en ook bij de aanbevelingen van de commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat'. Het Huis richt zich om die reden bij de educatieve activiteiten vooral op programma's met concrete ervaringen waarbij ondervindend leren mogelijk is, waarbij wordt gewerkt met de kracht van herhaling, en die passen in het bestaande lesprogramma van scholen. Het Huis in Den Haag is vooral vanuit die invalshoek een levendig doe-centrum, waarbij de bezoeker - of beter gezegd: de deelnemer - kennis opdoet over democratische processen die direct betrekking hebben op zijn persoonlijke belevingswereld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de interactieve technieken, zoals gebruikt in het Newseum in Washington.

Educatieve programma's

De Haagse Tribune (www.dehaagsetribune.nl)

Een goed voorbeeld van een proeftuinproject dat al uitgebreid is getest, is het project 'De Haagse Tribune'. De Haagse Tribune richt zich met name op leerlingen uit het voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Doel is om de leerlingen een dag lang op locatie ervaring op te laten doen met politiek, democratie en rechtsstaat. Gedurende de dag wisselen verschillende werkvormen elkaar af. De leerlingen brengen bijvoorbeeld een bezoek aan de Tweede Kamer, hebben, zo mogelijk, een gesprek met een Kamerlid, en doen mee aan een debat of een rollenspel. Indien mogelijk brengen ze ook een bezoek aan de Eerste Kamer.

In het dagprogramma 'Rechtsstaat' bijvoorbeeld leren de leerlingen dat we in Nederland een rechtssysteem hebben om conflicten vreedzaam op te lossen. Ze krijgen uitleg over de relatie tussen ons rechtssysteem en het parlement als wetgevende macht en leren hoe een wet tot stand komt maar ook hoe de wet wordt gehandhaafd. Uitgangspunt tijdens de dag is een strafrechtszaak die aan het einde van de dag wordt uitgespeeld in de vorm van een rollenspel. Het hele voortraject op de strafrechtszaak ontrolt zich echter al vanaf het begin van de dag. Zo wordt duidelijk dat een strafrechtszaak niet uit het niets komt.

Verschillende spelers uit het strafrecht passeren de revue, waaronder slachtoffer, dader, politie, officier van justitie, advocaat en rechter. Ook komt aan bod wat eigenrichting is, wat onder verzachtende omstandigheden verstaan wordt en wat eigenlijk de verschillende functies zijn van het geven van straffen. De verschillende stappen op weg naar de strafrechtszaak zijn verwerkt in andere onderdelen. Een bezoek aan de Tweede Kamer maakt uiteraard deel uit van het programma. Ook brengen we een bezoek aan de Gevangendoor. Tijdens de dag ontmoeten de leerlingen bovendien iemand die het systeem van binnenuit kent. Dat kan een advocaat, een rechter, een officier van justitie of een rechercheur, maar bijvoorbeeld ook een veroordeelde zijn.

Behalve het dagprogramma 'Rechtsstaat' biedt De Haagse Tribune ook programma's over Politiek, Europa, Van Republiek tot heden, Democratie en dictatuur, en er is een programma dat is gewijd aan politieke besluitvorming in de provincie. Deelnemers worden voorafgaande aan hun bezoek aan het Huis in Den Haag en na afloop onder andere via internet aan dit programma verbonden. Via een speciale website vol vragen en antwoorden over hoe de politiek werkt, publicaties en lespakketten, kunnen docenten hun leerlingen voorbereiden op een bezoek aan politiek Den Haag en hun opdrachten op deze site afstemmen.

Wegwijs op het Gemeentehuis (www.wegwijsdag.nl)

Wegwijs op het Gemeentehuis is een ander voorbeeld van een educatief project dat zichzelf al ruimschoots bewezen heeft. Wegwijs richt zich op leerlingen uit het voortgezet onderwijs (voor leerlingen van het basisonderwijs is er de variant 'Kindergemeenteraad'). Op een Wegwijsdag gaan leerlingen een hele dag op het gemeentehuis aan het werk om concrete plannen te bedenken voor het verbeteren van hun omgeving. Hiervoor kiezen de gemeente en de school een thema. De leerlingen werken in kleine groepjes aan een concreet en uitvoerbaar plan. Voor elk groepje is er een begeleider. Aan het eind van de dag is er een openbare vergadering in de raadzaal, waarbij de leerlingen zelf kiezen welk project zij het beste vinden. De voorzitter van de vergadering is bij voorkeur de burgemeester. Het winnende project wordt echt uitgevoerd, waarvoor de gemeente dus ook een (bescheiden) budget beschikbaar stelt. Deze opzet garandeert een oplopende spanning die de leerlingen aanzet tot actieve deelname.

Wegwijs kan jongeren enthousiast maken voor politiek en hun eigen leefomgeving, en hen stimuleren daarin zelf actief te worden. Het project geeft gemeenten bovendien de mogelijkheid om een bepaald beleidsterrein onder de aandacht te brengen van jongeren. De lokale pers is vrijwel altijd bereid aandacht te besteden aan het Wegwijsproject, zodat Wegwijs tevens een uitgelezen mogelijkheid voor de gemeente is om zich op een positieve en laagdrempelige wijze te presenteren.

Educatie voor iedereen

De educatieve activiteiten zijn niet alleen op het onderwijs gericht. Ook algemeen publiek, toeristen, professionals en leden van politieke organisaties kunnen bij het Huis terecht. Professionals kunnen hun vakkennis op peil houden met onze cursussen, toeristen (op dit moment al zo'n 40.000 per jaar) boeken rondleidingen door de Ridderzaal, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Dit laatste is een voortzetting van het werk van de Stichting Bezoekerscentrum Binnenhof (SBB). Voor wie liever zelf op pad wil, heeft het Huis een Grondwetpad uitgestippeld: een wandelroute langs plaatsen en gebouwen die laten zien hoe de Grondwet zichtbaar is in de straten van Den Haag. De uitgebreide route-

beschrijving geeft per plek informatie over de geschiedenis, de relatie met de Grondwet en korte architectonische beschrijvingen van de gebouwen.

Participatietrajecten en -programma's

Het Huis wil participatie van burgers in de publieke sector vergroten en verbeteren. Bij deze programma's richt het Huis zich niet alleen op het bevorderen van actief burgerschap bij de burgers zelf, maar ook op de bestuurders en hun organisaties die deze betrokkenheid mogelijk moeten maken. Het Huis ontwikkelt methoden en technieken ter bevordering van burgerparticipatie en stelt deze beschikbaar of zet deze in. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld:

- Begeleiding (in opdracht) van overheden bij burgerparticipatietrajecten.
- Begeleiding (in opdracht) van overheden bij het ontwikkelen van participatienota's.
- Evaluatie (in opdracht) van uitgevoerde participatietrajecten.
- Toerusting van (potentieel) actieve burgers.
- Het op maat maken van trajecten voor (jongeren)participatie (in opdracht van gemeenten en provincies).

Het Huis biedt verder ook participatieprogramma's voor de deelnemende bezoekers om daarmee een bijdrage te leveren aan burgerschapsontwikkeling en om voor de bezoekers/deelnemers een handelingsperspectief te ontwikkelen. Bezoekers en deelnemers aan activiteiten worden aangemoedigd tot handelen in hun eigen omgeving. Voor jongeren worden werkplaatsen aangeboden waarin ze aan de slag gaan met maatschappelijke vraagstukken binnen de context van de democratische rechtsstaat.

Het Huis ontwikkelt en gebruikt instrumenten om burgers dichter bij de politiek te betrekken. Hierbij gaat het om de doorontwikkeling en inzet van bijvoorbeeld online instrumenten als de Stemwijzer, de Opiniewijzer, de Partijwijzer, de Stemmentracker, het Stemexamen. Verder draagt de debatfunctie van het Huis bij aan het vergroten van de betrokkenheid van burgers.

Opleidingscentrum

Het Huis heeft een opleidingscentrum dat in aanvulling op bestaand aanbod specifieke trainingen en cursussen aan verschillende doelgroepen aanbiedt. De uitgebreidere cursussen worden voornamelijk tijdens de avonduren aangeboden.

Voorbeelden van aanbod trainingen/cursussen:

- Studiedagen voor docenten maatschappijleer, geschiedenis, godsdienst en aardrijkskunde.
- Debattrainingen/mediatrainingen voor verschillende doelgroepen.

- Leergang politiek-bestuurlijke verhoudingen, masterclass constitutionele verhoudingen voor ambtenaren (van zowel lokale, regionale als nationale overheidsinstanties).
- Cursussen over de werkwijze van de instituties van de democratische rechtsstaat voor journalisten en lobbyisten et cetera.
- Cursussen politieke participatie voor burgers.
- Cursus maatschappelijk besturen.
- Cursus burgerparticipatie.
- Diverse cursussen voor raadsleden.
- Cursus burgerparticipatie voor (nieuwe) raadsleden, (nieuwe) wethouders en ambtenaren (in samenwerking met de VNG).
- Cursus universele mensenrechten.

Wetenschappelijke inbedding

Het Huis als opleidingscentrum is een plaats voor studie en verdieping in samenwerking met Universiteiten en Hogescholen. Een strategische alliantie met universiteiten en hogescholen zal worden gevormd om de aansluiting op de studentendoelgroep te borgen. Verder zal het Huis jaarlijks een democratieprijs uitreiken aan studenten die een publicatie hebben ingezonden op een jaarlijks aan te wijzen onderwerp.

Debatfunctie

Het publieke debat is een wezenlijk onderdeel van de democratische rechtsstaat dat bijdraagt aan informatieoverdracht en meningsvorming. Het vormen van een mening is een democratisch basisprincipe. Het publieksdebat is bij uitstek een voorbeeld van hoe in een democratische samenleving op een open, vreedzame en respectvolle manier kan worden omgegaan met meningsverschillen en belangenverschillen. Het Huis is daarom bij uitstek het centrum om publieksdebatten over onderwerpen gerelateerd aan de democratische rechtsstaat te organiseren.

Het Huis bevordert communicatie tussen beleidsmakers, volksvertegenwoordigers, wetenschappers en het publiek. Naast het organiseren van een of meer jaarlijkse debatten over onderwerpen die verbonden zijn met democratie en rechtsstaat, ontwikkelt het Huis in samenwerking met derden debatten zoals:

- Debatten in aanloop naar verkiezingen.
- Debatten rond belangrijke dagen als de Internationale Dag voor de Democratie, de Internationale dag voor de Rechten van de Mens, de Dag van Europa, Koninkrijksdag, de Dag van de tolerantie et cetera.
- Debatten naar aanleiding van de maatschappelijke actualiteit.

Het Huis zal zich hiermee richten op debatten die raken aan de kernfuncties van het Huis. Dit zijn thema's op het snijvlak van media en politiek, de werking

van de democratische rechtsstaat en internationale onderwerpen. De debatfunctie richt zich ook op het gebruik van nieuwe media en bindt zich ook aan (jongere) journalisten. Naast de (beperkte) eigen debatfunctie van het Huis is er mogelijk ruimte voor een zelfstandig debatcentrum.

Internationale voorbeelden

Het Huis voor democratie en rechtsstaat is *work in progress*: het wordt in de komende jaren verder uitgebouwd. Hierbij kijkt het Huis ook naar soortgelijke instituten in het buitenland die qua inhoud, opzet en bedrijfsvoering een inspirerend voorbeeld kunnen zijn. Zo kennen we in de Verenigde Staten bijvoorbeeld het National Constitution Center (in Philadelphia), het Capitol Visitor Center (CVC) in Washington en het Newseum (ook in Washington). De eerste twee houden zich respectievelijk bezig met het bevorderen van begrip van en waardering voor de Grondwet, en met het betrekken van burgers bij hun volksvertegenwoordiging door inzicht te geven in het wetgevingsproces, de werking en de geschiedenis van het Congres. Het Newseum laat bezoekers in een prachtig nieuw gebouw ervaren hoe en waarom nieuws wordt gemaakt, en wat de rol is die nieuws in ons leven speelt. Met exposities, evenementen en diverse onderwijsactiviteiten.

In Duitsland is er het Berlijnse Bundestag Besucher Program: een algemeen programma voor bezoekers, met programma's op maat en verschillende projecten zoals 'Jugend und Parlament'. Interessant is onder meer het simulatieproject *Planspiel* voor jongeren, een simulatiespel over politieke besluitvorming dat twee keer per week, 116 keer per jaar wordt gespeeld. Ze laten de bijzondere architectuur van het Bundestag-gebouw zien en leggen uit hoe de volksvertegenwoordiging werkt. In Bonn is er bovendien het *Haus der Geschichte*: een expositie-, documentatie- en informatiecentrum om kennis over de jonge nationale geschiedenis (na WOII) te versterken. Buiten het museum is er het 'Pad van de Democratie': een bewegwijzerde route langs historische locaties in het voormalige regeringsdistrict in Bonn.

In België heeft het Huis voor democratie en rechtsstaat al goede contacten met het *Knooppunt Democratie* in Brussel. Het *Knooppunt Democratie* is een project van de Koning Boudewijnstichting en biedt een educatief programma over parlementaire democratie voor leerlingen tussen 10-18 jaar. Centraal in programma staat bezoek aan het federale parlement of aan een van de parlementen van de gewesten. Het reporterprogramma van het Knooppunt (waarbij leerlingen een dag lang journalist zijn en een journaal maken met eigen filmpjes) is al gedeeltelijk opgenomen in de programma's van De Haagse Tribune.

Verder is er in België nog *De Kracht van je Stem*, een initiatief van het Vlaams Parlement voor democratische opvoeding. Het biedt een waaier van educatief

materiaal voor leraren en leerlingen, van de derde graad basisonderwijs tot en met de derde graad secundair onderwijs en de basiseducatie.

Last but not least: in Scandinavië zijn er meerdere parlementaire simulatieprogramma's en rollenspellen, zoals *Mini Tinget* (Mini Parlement) en *2050: Valget er Ditt!* (2050: de keuze is aan jou!) in Oslo, *Democracy Workshop* in Stockholm en *Politiker for en Dag* (Politicus voor één dag) in Kopenhagen. Deze programma's voorzien in interactieve rollenspellen waarin leerlingen leden zijn van het parlement. Ze leren hoe besluiten democratisch worden genomen, wat de rol is van een parlements lid en ze worden geconfronteerd met afwegingen bij ingewikkelde politieke keuzes.

Tot slot

Al bijna honderd jaar worden alle volwassen burgers competent genoeg geacht om te stemmen. Ze hoeven geen bezit te hebben zoals vroeger, ze hoeven ook niet eerst een examen af te leggen. Maar de democratie is kwetsbaar, het moet worden geleerd en worden onderhouden. Als mensen niet meer begrijpen hoe ons democratisch stelsel werkt, dan verliest het draagvlak en erodeert de maatschappelijke stabiliteit van ons land.

Met zijn centrale doelstelling: het vergroten van vaardigheden voor, en het overdragen van kennis over de kernwaarden van onze democratische rechtsstaat, de Grondwet en de werking van de instituties van de rechtsstaat en de democratie, opent het Huis daadwerkelijk de deuren van onze democratie en stimuleert het de grote aantallen deelnemers en bezoekers om actief deel te nemen aan democratische processen.

Intussen hoeven de gemeenten, en zeker de raadsgriffiers niet stil te zitten. In tegendeel: deze hiervoor genoemde gemeentelijke wegwijsdagen (www.wegwijsdagen.nl) worden nu jaarlijks in enkele tientallen gemeenten georganiseerd. Maar er zijn honderden gemeenten met scholen binnen de gemeentegrenzen. Dat zou dus vaker kunnen. Gegeven de onbekendheid van jongeren met het lokale politieke systeem – één op de vier jonge kiezers van 18-25 jaar weet niet dat de gemeenteraad rechtstreeks wordt gekozen! – zou de wegwijsdagen veel vaker moeten plaatsvinden. Er ligt hier een schone taak voor de griffiers om die wegwijsdagen in de jaarlijkse agenda op te nemen.

MAARTEN PRINSEN is projectmanager bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

NEL VAN DIJK is directeur van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPF).

NOTEN

- 1 Initial Findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study (IEA: International Association for the Evaluation of Educational Achievement, www.iea.nl).
- 2 Onderzoek 'Jonge burgers en democratie'. uitgevoerd door Onderzoeksbureau Veldkamp in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007).

Samen stad aan het water

Regionale samenwerking heeft de afgelopen jaren een behoorlijke vlucht genomen. In diverse regio's zijn daarvan mooie voorbeelden te vinden. In de Drechtsteden wordt de samenwerking wel eens getypeerd met de uitdrukking 'inhoud gaat vóór vorm, en niet andersom'. Een ander kenmerk van de Drechtstedelijke samenwerking is de grote mate van aandacht voor de informele contacten in het netwerk. Het klinkt misschien eenvoudig, maar waarschijnlijk liggen hierin de kracht en de flexibiliteit van de Drechtstedelijke samenwerking.

De Drechtsteden tellen ruim 266.000 inwoners verdeeld over de gemeenten Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. De gemeenschappelijke regeling, als grondslag voor de samenwerking tussen de Drechtstedengemeenten, is gebaseerd op 'verlengd lokaal bestuur' vanuit de afzonderlijke gemeenteraden. Zes gemeenteraden die op hun beurt een stukje invloed hebben opgegeven om gemeentegrensoverschrijdende zaken adequater op te pakken. En stap voor stap lukt dat. De commissie, onder leiding van de heer Meydam, die onlangs de werking van de Drechtstedelijke samenwerking visiteerde, spreekt over 'positieve en optimistische ontwikkelingen' en komt met adviezen om de huidige samenwerkingsvorm verder te verbreden, te verdiepen en te borgen.

Lange geschiedenis

Het begrip Drechtsteden heeft een lange geschiedenis. Al begin jaren 1960 werd een structuurplan Drechtsteden vastgesteld, toen nog door elf gemeenten. Door gemeentelijke herindeling is het aantal gemeenten inmiddels teruggebracht tot zes. De intergemeentelijke samenwerking kreeg later op vele beleidsterreinen vorm. Zoals op het gebied van onderwijs, milieu en economie. Er werd bijvoorbeeld – in samenspraak met ondernemers – een economische visie ontwikkeld.

Veel werd onderzocht, niet alles leidde tot resultaat. Zo zijn plannen voor een regiotheater nooit gematerialiseerd. Het overleg speelde zich af op vooral bestuurlijk en ambtelijk niveau; de besluitvorming was voorbehouden aan de afzonderlijke gemeenteraden. Het ligt voor de hand dat de raden bepaald niet altijd positief stonden tegenover de voorstellen die werden voorgelegd. De raadsleden werden pas in de besluitvormende fase geïnformeerd en in het monistisch stelsel was het begrip kaderstelling nog niet echt ontwikkeld. De kosten van de samenwerking stegen; de batenkant was onvoldoende in beeld gebracht.

Desondanks groeiden de Drechtstedengemeenten. Letterlijk doordat gemeenten in grensgebieden gezamenlijk woningbouwlocaties of bedrijfsterreinen ontwikkelden. Maar ook figuurlijk. Het water, het gebied wordt doorkruist door de Merwede, de Noord en de Oude Maas, werd tot voor kort beschouwd als een scheidslijn tussen de gemeenten. In het denken over de samenwerking heeft het water juist de rol gekregen van verbindend element. Er werd zelfs gesproken van een *waterplein* tussen de Drechtsteden. Het openbaar vervoer tussen de gemeenten vindt nu grotendeels plaats via waterbussen en het motto van de Drechtsteden is ‘Samen stad aan het water’.

De commissie Dijkstal concludeerde in 2003 dat er in de Drechtsteden prima beleid gemaakt werd, maar dat het aan uitvoeringskracht ontbrak. In dat opzicht is sindsdien veel verbeterd. Met geld van de gemeenten, provincie, rijk en Europa werden ongeveer dertig ‘hoofdpijndossiers’ opgepakt en uitgevoerd. Delen van de ambtelijke organisatie zijn inmiddels geregionaliseerd. Er is nu sprake van één Sociale Dienst, één Ingenieursbureau, één Onderzoekcentrum, één Dienst Gemeentebelastingen en één Service Centrum voor de Drechtsteden. In 2006 trad de Gemeenschappelijke Regeling in werking. In de regeling is onder meer vastgelegd dat de Drechttraad het hoogste orgaan binnen de Gemeenschappelijke Regeling is. Onlangs verscheen het rapport van de commissie Scholten 2, getiteld ‘Resultaat door betrokkenheid’. In dit rapport worden opnieuw een aantal verbeterpunten in de samenwerking beschreven, waarbij steeds de termen *draagvlak* en *draagkracht* centraal staan.

Veranderingsresistent

Het gaat goed in de Drechtsteden en het kan altijd beter. Ik wil zeker niet de indruk wekken dat hier alles als vanzelf gaat. Daarvoor zijn de verschillen in omvang en achtergrond van de zes gemeenten ook te groot. Hier in de Drechtsteden - maar dat zal elders niet anders zijn - hoor je regelmatig ‘Zo is het hier altijd gegaan’ en ‘Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt’. De veranderingsresistentie van sommige bestuurders en raadsleden is nu eenmaal groter dan die van anderen. Die instelling maakt de dagelijkse praktijk vaak weerbarstig. Toch neemt de steun voor veranderingen toe. Stapje voor stapje. Er moet soms onevenredig veel energie gestoken worden in het bereiken van consensus, waardoor het tempo van ontwikkelingen niet altijd even hoog ligt. Het feit dat wij intussen met de samenwerking in de Drechtsteden vergevorderd zijn, heeft ongetwijfeld te maken met de lange voorgeschiedenis. De idee dat wij elkaar nodig hebben in de Drechtsteden is daarbij leidend.

De intensieve samenwerking vereist ook een andere opstelling van de rijksoverheid. Nu nog moeten zes gemeenten afzonderlijk rapporteren over hun arbeidsmarktbeleid, terwijl één rapportage van de Sociale Dienst Drechtsteden



kan volstaan. Regionale samenwerking vereist een flexibele opstelling, ook en juist bij andere overheden.

Een andere lastige kwestie in de samenwerking is de democratische legitimatie. Ik kom daar straks nog op terug. Wat ik gelukkig wel zie is dat er langzaam maar zeker partijpolitieke vorming plaatsvindt in de Drechtraad. Voorheen ging het veel meer om een afvaardiging per gemeente. Die ontwikkeling maakt dat men eerder bereid is over eigen (gemeente-)grenzen heen te kijken. Altijd weer krijg ik de vraag voorgelegd of de samenwerking ooit leidt tot één Drechtstad. Ik weet het niet. Er is sprake van een organisch proces en waar dat toe leidt zien we wel. Ik kan alleen zeggen dat het nooit een doel op zich zal zijn.

Elkaar ontmoeten

Dankzij het enthousiasme van de bestuurders konden de afgelopen jaren veel regionale activiteiten worden opgepakt. Zoals in meer regio's liggen in De Drechtsteden de onderwerpen, waarop kan worden samengewerkt, voor het oprapen. In de Drechtsteden werd het belang onderkend te bekijken 'hoe' de regionale projecten aangepakt konden worden. Echter, de verschillen tussen gemeenten, dorpen en wijken in de Drechtsteden zijn groot. Al in een vroeg stadium zag men in dat kennen en gekend worden, elkaar ontmoeten een eerste voorwaarde was voordat men ook maar iets kon ondernemen.

Dwars door de partijen en gemeenten heen zijn in de afgelopen jaren contacten gelegd en aangehaald om te kijken wat een regionale agenda zou kunnen zijn. Dat de weg tot samenwerking niet altijd even makkelijk zou worden, wist een ieder. Toch bood samenwerking met elkaar voor iedere bestuurder inhoudelijke kansen. De inhoud werd de leidraad van het 'bij elkaar komen'.

Raadsleden vanaf het begin betrokken

Rond 2000 werd in deze regio gesproken over samenvoeging van gemeenten en andere constructies om zo bestuurlijke processen efficiënter te laten verlopen. Hoewel dit zeker op de achtergrond meespeelde, doet dit niets af aan de initiatieven van raadsleden en wethouders van verschillende partijen en vanuit verschillende gemeenten in de Drechtsteden in hun zoektocht naar inhoudelijke samenwerking. De betrokkenheid van de raadsleden leidde in 2004 tot een Raadsledenconferentie, die uitsprak dat de raden bij de samenwerking tussen de gemeenten meer aan het roer zouden moeten staan. Maar hoe regel je dat?

De start van de huidige Drechtraad begon in 2004 met een experiment. Er werd voor gekozen om voor raadsleden regelmatig conferenties over regionale thema's te organiseren. Conferenties bestaande uit een mix van informele werkvormen, informatieoverdracht en 'formeel vergaderen'. Gestart werd zonder een juridisch kader. Al snel werden enkele omgangsvormen beschreven en vastgelegd in een zogenoemd 'Manifest'. Hierin stonden tien spelregels, waarin ook

het pas verworven dualisme een rol speelde en het Drechtstedelijke adagium ‘inhoud gaat vóór vorm’ zoveel mogelijk intact bleef.

Drechtsteden Duaal

Het Drechtstedenbestuur is het dagelijks bestuur van de Drechtsteden. Iedere gemeente is hierin vertegenwoordigd door een burgemeester of wethouder. Het Drechtstedenbestuur (DSB) bestaat uit zeven leden plus de voorzitter. De voorzitters van de Portefeuillehoudersoverleggen (PFO's) zijn lid van het DSB. Het DSB kent vijf PFO's, die advies uitbrengen aan het Drechtstedenbestuur. De voorzitter van het bestuur is tevens voorzitter van de Drechtstraad. Het DSB vergadert eens per drie weken op donderdag en de vergaderingen zijn niet openbaar. Het Drechtstedenbestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid en bewaking van beleidsprocessen. Het DSB legt dwarsverbanden tussen de beleidsvelden.

Iedere lokale politieke fractie heeft een vertegenwoordiger in de Drechtstraad. Net als de gemeenteraad heeft de Drechtstraad een kaderstellende en controlerende rol. De Drechtstraad wordt ondersteund door de griffiers van de zes gemeenteraden. Gezamenlijk vormen zij de regiogriffie. Het secretariaat van de griffie wordt gevoerd door bureau Drechtsteden.

Democratische legitimatie

Regelmatig wordt de vraag opgeroepen hoe democratisch het verlengd lokaal bestuur in de Drechtsteden is. Inwoners hebben geen mogelijkheid de leden van de Drechtstraad of van het Drechtstedenbestuur rechtstreeks te kiezen. Toch bepalen inwoners in hoge mate hoe de raad en het bestuur eruit zien. Via een eerlijk, maar ingewikkeld systeem is er bij stemming in de Drechtstraad sprake van gewogen stemmen. Het principe is simpel: het gewicht van de stem hangt af van het aantal kiezers die het Drechtstraadslid vertegenwoordigt.

De vergaderingen van de Drechtstraad zijn openbaar en inwoners kunnen gebruik maken van het spreekrecht. Dat gebeurt overigens zelden of nooit, omdat onderwerpen al in eerder stadium lokaal aan de orde zijn geweest. De gemeenten communiceren voornamelijk zelf met de inwoners. Zeker wat betreft de uitvoering van projecten, want die worden nu eenmaal per definitie lokaal uitgevoerd. Via de rubrieken Gemeentenieuws van de betrokken gemeenten publiceert Drechtsteden onder eigen beeldmerk met enige regelmaat bijvoorbeeld agenda's van vergaderingen.

Is de democratische legitimatie van de Drechtsteden daarmee voldoende geborgd? Ik ben geneigd te denken van wel, al hangt dat natuurlijk in hoge mate af van de definitie van democratie. Zeker als de raden beseffen dat het niet gaat om 'wij' van de gemeente en 'zij' van de Drechtsteden. De gemeenten zijn

eigenaar van de Drechtsteden. In de komende periode wordt nadrukkelijk ingezet op dat eigenaarschap. Dat klinkt eenvoudiger dan het is, omdat gemeenten niet alleen eigenaar zijn, maar ook klant van de uitvoerende diensten die aan de gemeenschappelijke regeling zijn verbonden.

Tot slot

De Drechtsteden zijn met hun Drechtraad als vertegenwoordigend orgaan namens de zes gemeenteraden gegroeid tot een samenwerkingsverband, waarin de raadsleden de regionale thema's bespreken en vaststellen. Ieder vanuit zijn eigen politieke of gemeentelijke identiteit en met oog voor de ander. Een samenwerking op basis van inhoud en elkaar ontmoeten. Daarbij blijven eerdere richtinggevende uitgangspunten bepalend: de Drechtsteden willen een netwerkstad zijn met een netwerkbestuur en een netwerkorganisatie, in samenwerking met netwerken uit het regionaal bedrijfsleven, onderwijs, gezondheidszorg, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties en cultuurinstellingen. Kortom de Drechtsteden willen een regio in balans zijn.

In de komende vier jaar gaat veel aandacht uit naar het samen besturen en daarmee het voorkomen van bestuurlijke drukte. Daarnaast wordt ingezet op een betere sturing op en beheer van de gemeenschappelijke regeling. Er liggen kansen voor kwaliteitsverbetering en efficiencywinst. Inhoudelijk wordt zwaar ingezet op de thema's economie en arbeidsmarkt, waarbij absoluut de samenwerking met maatschappelijk middenveld, onderwijs en bedrijfsleven wordt gezocht.

De commissie Kalden stelt – in het kader van de bezuinigingen – voor de provincies af te schaffen en het aantal gemeenten terug te brengen tot 30 regiogemeenten. Binnen de Drechtsteden was Drechtstad van meet af aan een taboe-woord. 'Lokaal wat lokaal kan' en 'Regionaal wat regionaal moet' vormen het uitgangspunt van de samenwerking. En daar past Drechtstad niet in. Het uitgangspunt van de samenwerking is 'naar buiten eenheid, naar binnen pluri-form'. Maar Drechtsteden is een organisatie in ontwikkeling; het proces van samenwerken staat niet stil. Er is een lange weg gegaan om tot de huidige vorm van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking te komen en het einde van de weg is nog lang niet in zicht.

ARNO BROK is voorzitter van het Drechtstedenbestuur en burgemeester van Dordrecht.



K. PETERS

Gemeentelijke schaalvergroting en het democratie-argument

Inleiding

In de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen in 2010 laaide de discussie over gemeentelijke schaalvergroting weer op. Diverse politieke partijen pleitten er in hun verkiezingsprogramma's voor steviger in te zetten op gemeentelijke herindeling, waarbij sommige ook bewust afstapten van het principe dat herindeling van onderop moet komen. Eén van de ambtelijke heroverwegingswerkgroepen die het kabinet in het najaar van 2009 instelde keek naar het Deense voorbeeld en ontwikkelde vergaande scenario's voor opschaling van gemeenten. En in interviews betoonden ook de VNG-voorzitter en -directeur zich voorstander van een flinke schaalvergroting van gemeenten. Het voorname argument was de noodzaak om gemeenten beter in staat te stellen hun taken uit te voeren en hun bestuurskracht te vergroten. Tijdens het jaarlijkse VNG-congres begin juni volgden onmiddellijk protesten uit de hoek van de kleine gemeenten: niks bestuurlijke schaalvergroting, 'u zou juist de kracht moeten zoeken in kleine lokale gemeenschappen'.¹ Daarbij beriepen zij zich vooral op het argument dat in kleine gemeenten het contact tussen burger en bestuur beter is.

Deze gang van zaken zal betrokkenen bij het binnenlands bestuur niet verbaasd hebben. De tegenstanders van gemeentelijke schaalvergroting, die logischerwijs met name in de hoek van de kleine gemeenten gezocht moeten worden, zien de voordelen van de kleinschaligheid vooral in de sfeer van de relatie tussen bestuur en burgers. In kleinere gemeenten is de afstand tussen bestuur en burgers kleiner, en is de lokale democratie levend(ig)er, zo luidt kort gezegd de argumentatie. Zorg is er dan ook over elke poging tot gedwongen herindeling, die nadelige gevolgen zou hebben voor de kwaliteit van de lokale democratie.

In deze bijdrage gaat het om dat laatste argument. Het is een bekend argument, maar klopt het ook? Wat weten we eigenlijk over de relatie tussen schaalvergroting en democratie? Is democratie een probleem bij gemeentelijke herindeling, en zo ja, zijn er oplossingen voor dit probleem? Dat zijn de vragen die ik wil proberen te beantwoorden, op basis van het beschikbare onderzoek. Ook zal ik er ervaringen uit Denemarken doorheen weven. Daar is in 2007 een forse gemeentelijke schaalvergroting doorgevoerd.



Democratie als probleem bij herindeling

De vraag of democratie een probleem is bij gemeentelijke herindeling, moet wel eerst preciezer worden geformuleerd. Gaat het erom of grote gemeenten minder democratisch zijn dan kleine gemeenten (schaaleffect), of bestaat er zorg over de gevolgen van het proces van herindeling (herindelingeffect of reorganisatie-effect)? Dat zijn twee verschillende dingen: herindeling betekent in de praktijk altijd dat een gemeente groter wordt, maar er verandert in een herindelingstraject natuurlijk meer dan alleen de omvang van de gemeente. Het proces waarmee dat gepaard gaat kan ook grote invloed hebben op de relatie tussen gemeentebestuur en burgers. Daarom kijken we eerst of het onderzoek aanleiding geeft om te veronderstellen dat grotere gemeenten minder democratisch zijn dan kleine gemeenten. Vervolgens proberen we de vraag te beantwoorden of herindeling leidt tot een vermindering van de kwaliteit van de lokale democratie.

Zijn grote gemeenten minder democratisch dan kleine gemeenten?

Onderzoekers op dit gebied verwijzen graag naar de klassieker *Size and Democracy* van de Amerikaanse politicologen Dahl and Tuft. Deze auteurs stellen dat er tot de 18^e eeuw geen twijfel was onder politieke filosofen dat een goed werkende democratie kleinschalig moest zijn. Dat kwam vooral omdat er, bijvoorbeeld bij de oude Grieken, nu eenmaal weinig ervaring was met grote democratieën. Maar ondanks een ontwikkeling in het denken, zo schrijven Dahl en Tuft, is er bij velen nog steeds weinig twijfel:

(...) the idea that democracy is somehow linked with smallness has retained considerable appeal. Opponents of centralization, supporters of local government, advocats of grass-roots or participatory democracy, spokesmen for decentralization in various forms, all have continued to defend the virtues of democracy in the smaller territorial units as well as in cooperatives, firms, industries, educational institutions, and the like.²

Dahl en Tuft constateren – met enige voorzichtigheid – dat er sprake is van een *trade-off* tussen wat ze noemen *system capacity* (bestuurskracht zou een goede vertaling zijn) en *citizen effectiveness* (de mate waarin burgers kunnen deelnemen aan besluitvorming): in kleine gemeenten hebben burgers een grotere stem, maar deze gemeenten zouden volgens Denters en Rose de kracht missen om belangrijke problemen op te lossen.³

In deze bijdrage wordt niet uitgebreid ingaan op de vraag waarom kleine gemeenten democratischer zouden zijn dan grote. De theoretische argumenten daarvoor komen wel uitgebreid aan de orde in de hierboven genoemde publicatie van Denters en Rose. Kort gezegd leiden de auteurs uit de literatuur over politiek gedrag af dat sociale cohesie (*social embeddedness*) in belangrijke mate

bepalend is voor de mate van lokale democratie. Hoe meer sociale cohesie, hoe meer politieke participatie. En over sociale cohesie zegt veel van de literatuur dat die meer voorkomt in kleine dan in grote gemeenten. En dus formuleren de auteurs de hypothese dat kleine gemeenten democratischer zijn dan grote, en in hun onderzoek zien ze die hypothese ook min of meer bevestigd.

Democratiebegrip

Voordat we naar het beschikbare onderzoek gaan, is het nodig om het democratiebegrip nader te preciseren. Dahl en Tuft spreken over *citizen effectiveness*, Denters en Rose over *political participation*, en dat roept vragen op.⁴ Want wat betekent dat precies? De vraag die in deze bijdrage centraal staat is die naar de relatie tussen omvang en de kwaliteit van de democratie. Nu is 'omvang' een goed meetbaar en onomstreden begrip, maar dat geldt niet voor 'democratie' en 'kwaliteit van de democratie'. Wat bedoelen mensen als ze stellen dat een kleine gemeente democratischer is dan een grote? Er bestaan heel verschillende opvattingen over wat een goede democratie is. Plat gezegd: daar zijn boekenkasten over vol geschreven.

Een manier om niet te verzanden in begripsmatige en theoretische beschouwingen is om in navolging van de bestuurskundige Schaaap simpelweg onderscheid te maken tussen de representatieve en de participatieve opvatting van democratie. In de *representatieve opvatting* telt vooral de wijze waarop vertegenwoordigers door de bevolking worden gekozen. Een relatief eenvoudige en voor de hand liggende manier om de kwaliteit van de democratie in deze opvatting te meten is om naar de opkomst bij verkiezingen te kijken. Hoe meer mensen komen stemmen, hoe beter de democratie werkt.⁵

Als we opkomst bij lokale verkiezingen gebruiken als criterium voor de kwaliteit van de lokale democratie, is het antwoord simpel: kleine gemeenten zijn dan democratischer dan grote gemeenten. In kleine gemeenten is de opkomst significant hoger dan in grote gemeenten, en hoe kleiner de gemeente hoe hoger de opkomst.⁶ Ook in het buitenland is dat het geval.⁷ Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit geldt voor alle verkiezingen, of het nu lokale, provinciale, nationale of Europese betreft. Dit roept de vraag op de hogere opkomst in kleine gemeenten iets zegt over de staat van de lokale democratie in kleine gemeenten, of over de politieke attitude van mensen die in kleine gemeenten wonen?

In de *participatieve opvatting* van democratie gaat het om de deelname van burgers aan het bestuur, in brede zin. Criteria betreffen dan met name de openheid van beleidsprocessen, mogelijkheden voor directe betrokkenheid van burgers en bedrijven en de mate waarin burgers van die mogelijkheden gebruik maken. Het meten hiervan is lastiger, met name omdat er niet één algemeen geaccepteerde indicator voor is. Castenmiller laat zien dat in kleinere gemeenten in

Nederland de respondenten een grotere belangstelling voor de lokale politiek hebben, eerder tevreden zijn over het bestuur en meer vertrouwen hebben in de responsiviteit van het bestuur dan in grotere gemeenten.⁸ Schaap beschrijft de internationale studie van de groep onderzoekers rondom de Engelse politoloog Rose en constateert dat daaruit blijkt dat kleine gemeenten het naar participatieve maatstaven gemeten beter doen dan grote. In een recentere studie van Rose wordt dit beeld bevestigd: kijkend naar criteria als lokale partijactiviteiten, buurtactiviteiten en contacten met politici en ambtenaren kan worden geconstateerd dat deze vormen van participatieve democratie afnemen naarmate de gemeente groter is.

Casus Denemarken: democratie-argument van tafel geveegd

In de jaren negentig komen de grenzen van de bestuurlijke structuur die Denemarken in 1970 had gekozen in zekere zin in zicht. Problemen in de gezondheidszorg worden geweten aan taakuitoefening en schaalgrootte van het middenbestuur, een deel van de gemeenten is langzamerhand te klein om een goede dienstverlening aan burgers te garanderen en er is sprake van overlap en afstemmingsproblemen tussen de bestuurslagen ('bestuurlijk overgewicht'). De kans dat de bestuurlijke problemen in Denemarken zouden leiden tot een ingreep in het bestuurlijk stelsel, wordt miniem geacht door iedereen die er verstand van heeft. Bestuurlijk ingrijpen, en met name gedwongen gemeentelijke herindelingen, wordt door alle politici als politieke zelfmoord beschouwd. Toch besluit de Deense regering in juni 2004 tot drastische hervormingen. Nog geen drie jaar later, op 1 januari 2007, treedt een nieuw bestuurlijk stelsel in werking: een forse vermindering van het aantal gemeenten, een uitgekleed middenbestuur, een ingrijpende herverdeling van taken tussen de drie bestuurslagen en een geheel nieuwe financieringssystematiek.

De staatscommissie die eind 2002 wordt ingesteld om te onderzoeken of hervormingen nodig zijn, worstelt met de door Dahl en Tufte vastgestelde *trade-off* tussen *system capacity* en *citizen effectiveness*. De opdracht aan de commissie legt veel nadruk op de noodzaak om die *system capacity* te vergroten. Eén van de expert-leden van de commissie, hoogleraar politicologie Poul Erik Mouritzen, is bezig met de afronding van een grote studie naar de relatie tussen omvang en democratie op lokaal niveau.⁹ Het komt de commissie erg goed uit dat de studie laat zien dat grote gemeenten niet minder democratisch zijn dan kleine gemeenten. Mouritzen en zijn collega-onderzoekers stellen vast dat er geen verschil is tussen grote en kleine gemeenten als het gaat om zaken als interesse in lokale politiek, betrokkenheid bij de gemeente, kennis over het lokaal bestuur, de mogelijkheden voor burgers

om invloed uit te oefenen en de perceptie van een goede lokale overheid. Voor een paar andere criteria, te weten individuele participatie, verkiezingsopkomst, tevredenheid over gemeentelijk dienstverlening en politiek vertrouwen, geldt dat die in grote gemeenten (met meer dan 50.000 inwoners) iets lager scoren dan in kleine. Daar staat echter tegenover dat in grote gemeenten de collectieve participatie (bijvoorbeeld in activiteiten van politieke partijen) groter is dan in kleine gemeenten.

In haar rapport concludeert de commissie dan ook met opluchting: “Dit betekent dat de veronderstelling van een dilemma tussen duurzaamheid en de gemeentelijke bestuurskracht en autonomie om politieke beslissingen te nemen aan de ene kant, en democratie aan de andere kant, niet blijkt te kloppen”.¹⁰ Deze conclusie effent de weg voor de commissie om in alle gepresenteerde modellen een opschaling van gemeenten als uitgangspunt te nemen.

Conclusie

De conclusie die kan worden getrokken is dat kleine gemeenten in termen van representatieve democratie inderdaad (iets) democratischer zijn dan grote gemeenten: de opkomst bij verkiezingen in kleine gemeenten is groter dan in grotere gemeenten. Als we meer participatieve maatstaven hanteren is de uitkomst minder eenduidig: uit Nederlands en internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de democratie er in kleine gemeenten beter voor staat dan in grote gemeenten, maar een grote Deense studie laat zien dat het niet veel uitmaakt.¹¹ Een kanttekening bij deze conclusie is we ons maar op een beperkt aantal studies kunnen baseren.

Heeft herindeling een negatief effect op het democratisch gehalte en burgerparticipatie op lokaal niveau?

Als het zo is dat grotere gemeenten (iets) minder democratisch zijn dan kleinere gemeenten, dan heeft herindeling een zeker negatief effect op de kwaliteit van de democratie. Herindeling leidt immers tot de vorming van een grotere gemeente. Dit is dus een *indirect* effect.

Maar heeft herindeling ook een *direct* effect op de kwaliteit van de democratie? Leidt het proces van samenvoeging van gemeenten ook tot een vermindering van het democratisch gehalte, los van de uiteindelijke grootte van de gemeente? Net als we eerder deden, moet ook nu onderscheid worden gemaakt tussen een effect op de opkomst bij verkiezingen (representatieve democratie) en andere vormen van democratie en burgerbetrokkenheid (participatieve democratie).



Over burgerbetrokkenheid kunnen we kort zijn: daar zijn geen harde onderzoeksgegevens over beschikbaar. Wat we wel hebben, zijn oordelen van functionarissen uit het lokaal bestuur. Herweijer deed samen met bureau Berenschot onderzoek naar herindelingen in de provincie Zuid-Holland, en vroeg burgemeesters, wethouders, raadsleden en ambtenaren naar het verloop én de effecten van de herindelingen.¹² Deze informanten vinden dat de belangstelling van burgers voor gemeentepolitiek is afgenomen en dat er minder vaak contact is tussen individuele burgers en wethouders. Daar tegenover staat dat volgens de informanten burgers meer participeren in het gemeentebestuur en meer dan voorheen bereid zijn om mee te werken aan het schoon en veilig houden van dorpen en wijken.¹³ Het beeld is dus gemengd.

Als het gaat om het directe effect van herindeling op de opkomst bij verkiezingen zijn er twee redeneerwijzen mogelijk. Aan de ene kant kun je verwachten dat de opkomst in de fusiegemeente hoger is dan vóór de herindeling. De nieuwe gemeente heeft meer ambities en mogelijkheden, dus staat er meer op het spel en zullen kiezers vaker naar de stembus komen. Maar er is ook een tegenovergestelde redenering mogelijk: de opkomst in de fusiegemeente is lager, omdat de afstand, ook letterlijk, tussen kiezers en politici is toegenomen en mensen zich minder betrokken voelen bij de gemeentelijke politiek.¹⁴

Voor de tweede redenering is meer bewijs dan voor de eerste: uit het weinig onderzoek dat beschikbaar is blijkt dat de opkomst bij lokale verkiezingen daalt na een herindeling. Bij de eerstvolgende verkiezingen na het proces van herindeling daalt de opkomst zelfs fors, maar deze herstelt zich bij de volgende verkiezingen weer enigszins. Sommige onderzoekers menen dat die daling al met al ongeveer hetzelfde is als de algehele daling in opkomst in Nederlandse gemeenten.¹⁵ Andere onderzoekers zijn iets somberder en zien in heringedeelde gemeenten een sterkere daling dan het landelijk gemiddelde.¹⁶

Conclusie

Herindeling heeft geen eenduidig effect op de kwaliteit van de lokale democratie, kunnen we concluderen. In een aantal Zuid-Hollandse gemeenten zien gemeentelijke functionarissen de afstand tussen burgers en bestuur toenemen, maar tegelijkertijd participeren burgers volgens hen meer dan voorheen. De opkomst bij verkiezingen lijdt enigszins onder de herindeling, maar of dat meer is dan de gemiddelde daling in de rest van het land is niet duidelijk.

Bevordering van democratie en burgerparticipatie in heringedeelde gemeenten

In hun verzet tegen herindeling beroepen gemeentebestuurders en andere betrokkenen bij het lokaal bestuur zich soms op veronderstelde negatieve gevolgen voor de staat van de lokale democratie. Als een fusie daadwerkelijk

heeft plaatsgevonden is deze bezorgdheid vaak aanleiding voor het treffen van maatregelen om die negatieve gevolgen te compenseren of zelfs te keren. Wat weten we over de effectiviteit van dat soort maatregelen? Ook hier maken we onderscheid tussen maatregelen gericht op versterking van de representatieve democratie en de participatieve democratie.

Onderzoek in gemeenten die na een herindeling bewust inzetten op bevordering van de opkomst bij verkiezingen is er niet, voor zover bekend. Onderzoek naar opkomstbevorderende maatregelen in het lokaal bestuur in het algemeen wijst uit dat gemeenten wel degelijk op allerlei manieren wat kunnen doen aan de opkomst. Krouwel c.s. (2009) zetten voor de gemeente Almere op een rijtje wat helpt. Organisatorische maatregelen om het stemmen gemakkelijker te maken (langere openingstijden stemlokalen, gratis vervoer, poststemmen etc.) kunnen de opkomst met procenten verhogen, en hetzelfde geldt voor maatregelen in de sfeer van marketing (verkiezingsfestivals, de inzet van stemwijzers). Daarnaast kunnen de politieke partijen er zelf van alles aan doen om de verkiezingsstrijd spannender te maken, wat goed is voor de opkomst.¹⁷

Voor zover we weten liggen de maatregelen die heringedeelde gemeenten nemen meestal op het vlak van de participatieve democratie: politici gaan op zoek naar meer en directer contact met burgers, en het gemeentebestuur probeert inwoners meer bij het bestuur te betrekken. Wat is er bekend over de effectiviteit van dergelijke participatiebevorderende maatregelen?

In het algemeen kun je stellen dat het een lastige opgave is om als overheid burgerparticipatie te bevorderen. Sinds de jaren 1990 zie je dat de overheid - eerst de rijksoverheid en later ook gemeenten en provincies - inzet op het betrekken van burgers bij de beleidsvorming. 'Interactieve beleidsvorming' is de term die daarvoor in zwang raakt. Of deze vorm van burgerparticipatie een succes is geworden, is in algemene zin niet te zeggen. In een overzichtsartikel op de website van het Instituut voor Publiek en Politiek lezen we:

*In hoeverre die veronderstellingen bij iab [interactieve beleidsvorming - K.P.] in de afgelopen vijftien jaar ook empirisch houdbaar bleken geeft geen onderzoek eenduidig uitsluitel. In ieder geval is het idee dat burgers in grote getale warm lopen om een inbreng te hebben in rijks-, provincie- of gemeentebeleid onjuist gebleken. Het kost bijna altijd grote moeite om voldoende inwoners, bewoners of gebruikers zover te krijgen dat ze daarvoor een avond vrij willen maken, laat staan dat ze tot het einde meedoen aan een heel traject met meerdere bijeenkomsten. Alleen in specifieke gevallen, als het gaat om een controversieel lokaal issue, wil een zaal nog wel eens goed gevuld zijn. Op de vragen of en hoeveel iab heeft bijgedragen aan de acceptatie van - niet a priori populaire - beleidsbeslissingen, aan de verrijking en de effectiviteit van beleid of aan de efficiency van beleidsvormingsprocessen is geen eenduidig antwoord te vinden. Incidenteel worden wel successen gemeld, maar het is goed daar kritisch naar te kijken (...).*¹⁸

Belangrijk hierbij is de kanttekening dat de doelstellingen van interactieve beleidsvorming meestal niet liggen in het zonder meer vergroten van de participatie. In bovengenoemd citaat is sprake van doelstellingen als een betere acceptatie van beleidsbeslissingen, verrijking van beleid, grotere effectiviteit van beleid en efficiency van beleidsprocessen. Dat betekent dat we ook niet weten of de inzet van het instrument leidt tot meer burgerparticipatie, laat staan tot een hoger democratisch gehalte.

Hartman stelt verder dat de overheid halverwege de jaren 1990 heeft geprobeerd de omvang en de kwaliteit van politieke participatie te vergroten door in te zetten op nieuwe media, *e-democracy* of *e-participatie* genoemd. Dat heeft niet gewerkt, concludeert hij beslist.¹⁹

Vastgesteld moet dus worden dat er over het bevorderen van burgerbetrokkenheid door overheden in algemene zin niet veel positiefs te melden valt. Dat wil zeggen: het kunnen positieve ervaringen zijn voor overheid en burgers, maar tot een significante vergroting van de betrokkenheid van burgers lijkt het niet te leiden.

Dat neemt niet weg dat fusiegemeenten zoals gezegd toch vaak zoeken naar concrete maatregelen om de band met de nieuwe burgers te versterken. Een erkend instrument, ook in het buitenland, is het instellen van dorps- en wijkraden in de voormalige gemeenten. Over het effect daarvan op het democratisch gehalte en de burgerbetrokkenheid weten we weinig. Oud onderzoek (uit de jaren 1970) naar het functioneren van wijkraden in de gemeente Zaanstad door het onderzoeksbureau SGBO laat zien dat de instelling van wijkraden er niet toe leidt dat meer mensen bij het lokaal bestuur betrokken raken.²⁰ Recent evaluatieonderzoek in één fusiegemeente in Zuid-Holland wijst uit dat de inwoners uit één van de voormalige gemeenten vertrouwen hebben in de dorpsraad en het een geschikt middel vinden om invloed uit te oefenen op het lokale beleid.²¹

Nogmaals Denemarken: democratie en burgerparticipatie na grootschalige herindeling²²

De opkomstcijfers bij de lokale verkiezingen in Denemarken na de hervormingen zullen de Deense regering niet zijn meegevallen. In 2005 kiezen de Denen in voorbereiding op de herindeling per 1 januari 2007 alvast een nieuwe gemeenteraad voor de toekomstige fusiegemeente: ten opzichte van de verkiezingen in 2001 daalt de opkomst met meer dan 15 procent naar 69,5 procent. De opkomst was in 2001 overigens wel uitzonderlijk hoog geweest²³. Vier jaar later in 2009, als de nieuwe gemeenten inmiddels ruim 3 jaar bestaan, daalt de opkomst verder, naar 65,8 procent.

Hoewel de staatscommissie in haar rapport uit 2004 stelt dat grote gemeenten niet minder democratisch zijn dan kleine, is het vergroten van de betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur in alle plannen voor de hervormingen een centraal thema. Zo wordt in het centrale politieke akkoord over de bestuurlijke hervormingen van juni 2004 expliciet vermeld dat 'de democratie versterkt zal worden omdat meer beslissingen op lokaal niveau worden genomen. Inspanningen 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'. In de daaropvolgende jaren steken het ministerie van Binnenlandse Zaken en KL (de Deense tegenhanger van de VNG) veel energie in het adviseren van gemeenten over het versterken van de invloed van burgers. In 2005 doet een door de minister ingestelde denktank een aantal aanbevelingen aan gemeenten in dit verband. De nieuwe gemeenten worden aangespoord om een visie (strategie) op burgerparticipatie te formuleren, en concrete maatregelen te ontwikkelen. Ook wordt aanbevolen dat alle gemeenten een speciale burgerparticipatie-functionaris aanstellen.

Wat hebben de nieuw gevormde Deense gemeenten met de aanbevelingen voor versterking van burgerparticipatie gedaan? Uit recent onderzoek blijkt dat de werkelijkheid nogal weerbarstig is.²⁴ Van de goede voornemens is nog niet veel terecht gekomen. Van de speciale burgerparticipatie-functionaris op lokaal niveau heeft niemand eigenlijk meer iets vernomen en het onderzoek laat zien dat slechts een minderheid van de 98 gemeenten voldoet aan de vereiste van een geformuleerde burgerparticipatie-strategie. In sommige van deze gemeenten zijn ambtenaren en politici zich bovendien niet of nauwelijks bewust van het bestaan van de strategie.

Burgerparticipatie in Denemarken is, net als in Nederland, in zekere zin het stokpaardje van een beperkte groep betrokkenen bij het lokaal bestuur. Hier en daar in het land zijn er enkele voorhoedegemeenten die zich met enthousiasme op het thema hebben gestort. Een bekend voorbeeld is de gemeente Holbæk (dichtbij Kopenhagen), die al enige tijd werkt met dorpsraden en daar nationaal en internationaal goede sier mee maakt. Of het systeem goed uitpakt voor de betrokkenheid van de burgers, is nog niet te zeggen. De gemeente is momenteel bezig om, samen met bovengenoemde onderzoeker, indicatoren hiervoor te ontwikkelen.

Slot

Dat herindeling slecht is voor de kwaliteit van de lokale democratie is een veelgehoord argument van de tegenstanders van gemeentelijke schaalvergroting. Er is wel enig bewijs voor de stelling dat kleine gemeenten (iets) democratischer zijn dan grote gemeenten. Maar of het proces van herindeling negatieve gevolgen heeft voor het democratisch gehalte en de betrokkenheid van burgers in de nieuwe gemeente is moeilijk te zeggen op basis van het beschikbare onderzoek. De beschikbare gegevens geven geen eenduidig beeld.

Tegelijkertijd is het logisch, en ook verstandig, dat heringedeelde gemeenten hun best doen de burgers zoveel mogelijk bij het democratisch proces te betrekken. Onderzoek naar opkomstbevordering op lokaal niveau suggereert dat het met een goede mix aan maatregelen niet moeilijk is om meer mensen naar de stembus te krijgen. Fusiegemeenten concentreren zich echter meer op het bevorderen van andere vormen van participatie, bijvoorbeeld door het instellen van wijk- en dorpsraden. Ook na de ingrijpende hervormingen in Denemarken zijn diverse gemeenten daartoe overgegaan. Een antwoord op de vraag of het werkt, hangt ook af van de maatstaven die worden aangelegd: meet je invloed van burgers, of tevredenheid van burgers, of een toename van betrokkenheid van burgers? Dit type onderzoek is helaas nauwelijks beschikbaar. Ook de Deense ervaringen maken ons (nog) niet veel wijzer. In de tussentijd claimen daarom zowel voor- als tegenstanders van herindeling het gelijk aan hun zijde te hebben, en duurt de discussie over de relatie tussen herindeling en democratie gewoon voort.

KLAARTJE PETERS is zelfstandig onderzoeker en publicist.

LITERATUUR

- Beerepoot, R., R. Fraanje & M. Herweijer (2009) *Processen en effecten van herindeling*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer & W.J.M. Pol (1995) *Effecten van herindeling*, Deventer: Kluwer.
- Castenmiller, P. (1998) *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur* (proefschrift), Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Castenmiller, P. (1994) *Onverschillige democratie. Betrokkenheid bij de lokale politiek*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Dahl, Robert A. & Edward R. Tufte (1973) *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.

- Denters, B. & M.E. Rose (2008) *Municipal Size and Local Political Participation: Findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands* (APSA working paper).
- Frandsen, A.G. (2002) Size and electoral participation in local elections, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20: 853-869.
- Hansen, Kasper Møller (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.
- Hartman, I. (2008) Burgerschap en patronen van politieke participatie, in: *Jaarboek KennisSamenleving, Uitgeverij Aksant*.
- Kjær, U. & P. E. Mouritzen (2003) *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*, Syddansk Universitetsforlag.
- Krouwel, A., W. Kokx en M. Pol (2009) *Onderzoek opkomstbevordering Almere*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Peters, K. (2010) 'Denen worstelen ook met burgerparticipatie', in: *Openbaar bestuur*, nummer 2, pp. 20-22.
- Rose, L.E. (2002) Municipal Size and Local Nonelectoral Participation: Findings from Denmark, The Netherlands and Norway, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20: 829-851.
- Strukturkommission (Commission on Administrative Structure) (2004) *Recommendation of the Commission on Administrative Structure – Summary*.
- Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim en D. Wallagh (1998) *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*, Assen: Van Gorcum.

NOTEN

- 1 Wethouder Harry Teeven (Aalst, Waalre Belang), in: *Binnenlands Bestuur*, nr. 23, 6.
- 2 R. Dahl en E.R. Tufte, *Size and Democracy* (Standford 1973), 12-13.
- 3 B. Denters en M.E. Rose, 'Municipal size and local participation: findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands', APSA working paper 2008, 2.
- 4 Dahl en Tufte, *Size and democracy*; Denters en Rose, *Municipal size and local political participation*.
- 5 Natuurlijk zijn er ook alternatieve redeneringen te bedenken, bijvoorbeeld die waarin een lage opkomst een teken van tevredenheid van burgers is. Maar in het algemeen wordt opkomst gezien als een goede maatstaf voor de werking van de representatieve democratie.
- 6 Th. Toonen e.a., *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit* (Assen 1998), 94-95; www.politiekcompendium.nl - Lokale politiek.
- 7 A.G. Frandsen, 'Size and electoral participation in local elections', in: *Environment and planning C: government and policy* 20 (2002), 853-869.
- 8 P. Castenmiller, *De levende werkzaamheid. Politieke betrokkenheid van burgers bij het lokaal bestuur*. Diss. (Den Haag 1998), 114.
- 9 U. Kjær en P.E. Mouritzen, *Kommunestørrelse og lokaldemokrati* (Ondense 2003).
- 10 *Recommendation of the Commission on Administrative Structure - Summary*: 20.
- 11 Kjær en Mouritzen, *Kommunestørrelse*.
- 12 R. Beerepoot, R. Fraanje en M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling* (Alphen aan den Rijn 2009), 16-17.
- 13 *Ibidem*, 114-117.
- 14 Th. Toonen e.a., *Gemeenten in ontwikkeling*, 92.
- 15 *Ibidem*, 113.
- 16 Beerepoot e.a., *Processen*, 120 en J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling* (Deventer 1995), 92-93.
- 17 A. Krouwel, W. Kokx en M. Pol, *opkomstbevordering Almere* (Amsterdam 2009), 20-32.
- 18 I. Hartman, 'Burgerschap en patronen van politieke participatie', in: *Jaarboek KennisSamenleving* (Amsterdam 2008), 12.
- 19 *Ibidem*, 13-14.
- 20 P. Castenmiller, *Onverschillige democratie. Betrokkenheid bij de lokale politiek* (Amsterdam 1994), 67.
- 21 Beerepoot c.s., *Effecten*, 122.
- 22 Gebaseerd op: K. Peters, 'Denen worstelen ook met burgerparticipatie', in: *Openbaar bestuur*, 2010, nummer 2, 20-22.
- 23 Sinds 1970 ligt de opkomst bij de lokale verkiezingen altijd iets boven of iets onder de 70 procent. In 2001, een politiek spannend jaar voor de Denen, was het opkomstpercentage ineens 85.
- 24 K.M. Hansen, (2009) *Borgerinddragelse - et komparativt studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner* (Odense 2009).

Rekrutering van volksvertegenwoordigers: monopolie of kanskaart?

Het is in Nederland goed gebruik dat volksvertegenwoordigers worden gerekruteerd en geselecteerd door politieke partijen. Historisch gezien is dat nog maar betrekkelijk kort het geval en de vraag is of het huidige tijdsgewricht iets aan dit monopolie gaat veranderen. Tijd voor een historische opfrissing en een aantal recente ontwikkelingen.¹

Partijen in historisch perspectief

Zolang mensen in gemeenschappelijk verband samenleven, is er aan politiek gedaan. Het samenleven bracht naast veiligheid immers ook conflicten met zich mee. Die zijn door de eeuwen heen in ‘partijverband’ geslecht. Zo bevochten in de Romeinse tijd de *optimates* en *populares* elkaar over de noodzaak tot ingrijpende politieke veranderingen. In IJsland kwamen vanaf 930 bij het *Alting*’s zomers elk jaar de grote grondeigenaars, boeren, krijgslieden, handeldrijvers bijeen om onderlinge vetes te beslechten, om huwelijksverbonden aan te gaan, om zaken te doen, om recht te spreken, om nieuwe wetten uit te vaardigen, om weergeld voor moord en doodslag te betalen of te ontvangen en om mensen vogelvrij te verklaren of te executeren. Besluitvorming vond plaats door wisselende meerderheden. Een soort Paars-plus avant la lettre. Later kwamen de termen ‘partij’ en ‘tegenpartij’ in zwang: de Oranjegezinden en patriotten in de achttiende eeuw zijn daar een voorbeeld van.

Na invoering van de parlementaire democratie heeft de (politieke) partij zich langzaam maar zeker ontwikkeld tot een organisatie die op basis van een maatschappijvisie probeert zoveel mogelijk geestverwanten verkozen te krijgen in politieke en bestuurlijke functies. Dit met als doel die maatschappijvisie om te zetten in concreet beleid.

Aanvankelijk werden politieke partijen met de nodige argwaan beschouwd. Volksvertegenwoordigers hadden immers als taak het volk te vertegenwoordigen zonder ‘last’ of ‘ruggespraak’ (tot 1983 althans). Hoewel deze staatsrechtelijke fictie nog steeds bestaat, is de kiezersdemocratie van de 19^e eeuw opgeschoven naar de huidige partijendemocratie. Het overgrote deel van volksvertegenwoordigers - zowel landelijk als lokaal - heeft zijn verkiezing te danken aan een partij die de kandidatenlijst heeft opgesteld en de politieke doelen in een programma heeft vastgelegd.

De ‘traditionele’ partijen die al decennia meedoen aan verkiezingen herbergen nog steeds de klassieke functies van politieke partijen:

- rekrutering en selectie;
- articulatie en aggregatie (partijprogramma’s);
- mobilisering en socialisering (leden werven en opleiden);
- communicatie (contacten met de achterban).

De vanzelfsprekendheid van deze klassieke functies is door tal van maatschappelijke ontwikkelingen aan het veranderen. In dit artikel wordt verder ingezoomd op de rekruterings- en selectiefunctie van politieke partijen.

De vijver waaruit wordt gevist: de cijfers

De relevantie van politieke partijen wordt onder meer afgemeten aan het aantal leden. Voor politieke partijen is dat door de bank genomen geen reden tot optimisme ondanks de lichte stijging sinds 2008. Tussen 1948 en 2009 nam het aantal partijleden met bijna 450.000 af van ongeveer 755.000 tot 307.000. De organisatiegraad (aantal leden ten opzichte van het aantal kiezers) daalde van 13,9 procent naar 2,5 procent. Weliswaar daalde ook het aantal politieke functies met ongeveer 2500 van ruim 15.000 naar bijna 13.000, maar in relatieve en absolute zin deed zich een sterke krimp voor van de bron waaruit partijen kandidaat-volksvertegenwoordigers konden putten. Bij de kandidaatstelling voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 gaf ruim 46 procent van de traditionele partijen aan enige of veel moeite te hebben gehad bij de kandidaatstelling. ‘Te weinig actieve leden’ was daarbij in ruim 60 procent van de gevallen de reden.

Uitzondering op deze cijfers zijn de lokale partijen die in het onderzoek hebben aangegeven geen leden te hebben verloren (45 procent; landelijk 44 procent) of een stijging te hebben gekend (44 procent; landelijk 28 procent). Ook gaf ‘slechts’ 38 procent (landelijk 46 procent) aan moeite te hebben gehad bij de kandidaatstelling. Dat is een hele prestatie aangezien zij, in tegenstelling tot de traditionele partijen, geen landelijke ondersteuning hebben waar zij op kunnen terugvallen.

Rekrutering: de noodzaak van een goede organisatie

De vraag is wat de genoemde cijfers betekenen voor de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers door partijen. Dat kwaliteit van het onderliggende proces noodzakelijk is, werd helder geïllustreerd in 2002 bij de opkomst en ondergang van de LPF. Weliswaar speelde de uitzonderlijke politieke context een rol, maar de fractie bleek ook flink last te hebben van de miskennis dat volksvertegenwoordiger een ambacht is dat vaardigheden vraagt waarop moet worden gerekruteerd en geselecteerd.

Na het debacle van de LPF zijn recente bewegingen zoals Trots op Nederland en de PVV beducht op het binnenhalen van politieke voetzoekers. De PVV heeft in haar prille bestaan goede resultaten behaald met rekrutering en selectie – zonder partijorganisatie in de klassieke zin. De vraag bij deze partij is wel, of de andere klassieke partijfuncties geheel achterwege kunnen blijven. Gelet op de ingezette discussie over de interne partijdemocratie, lijkt dat een retorische vraag. Niet alleen bestuurders maar ook volksvertegenwoordigers hebben verantwoording af te leggen. Ook voor hen geldt de vraag of eens per vier jaar dan voldoende is. Die discussie zal ongetwijfeld zijn invloed hebben op de rekrutering en selectie van toekomstige kandidaat-leden.

Een andere boeiende casus is Trots op Nederland. Met een bijkans on-Nederlandse start, peilingen van dik twintig zetels en een degelijke kandidatenlijst, eindigde de partij bij de laatste Kamerverkiezingen op nul zetels. Los van het inhoudelijke profiel van Trots tussen de PVV en VVD in, is een interessante vraag in hoeverre het bij Trots heeft ontbroken aan een aantal klassieke partijfuncties, vooral de mobilisatiefunctie – het vermogen om kiezers voor zich te winnen en aan zich te binden. Om in dit kader Co Adriaanse te citeren: ‘Een goed paard maakt nog geen goede ruitser’. De ironie is dat Verdonk zich heeft verzet tegen een aantal kenmerken van de VVD als klassieke partij, terwijl die klassieke partij haar juist in staat zou hebben gesteld om (een deel van) haar kroonjuwelen te verzilveren. Het kan verkeren.

Een ander fenomeen in het licht van nieuwe media is de groep volksvertegenwoordigers die op voorkeurstemmen wordt gekozen. Sinds 1998 is nog slechts een kwart van de kiesdeler nodig om – na het behalen van de kiesdeler – gekozen te worden. Uit onderzoek van politicoloog Andeweg in 2003 bleek dat het gros van de kandidaten die met voorkeurstemmen waren gekozen bij Kamerverkiezingen, toch al gekozen zouden worden op basis van de lijstvolgorde. Interessant is om te bezien of nieuwe media (blogs, digitale persoonlijke campagnes etc.) zullen leiden tot een verschuiving van partij- naar kiezersdemocratie met een groei van het aantal gekozenen op basis van voorkeurstemmen, vooral op lokaal niveau waar een kwart van de kiesdeler meestal een te overzien aantal voorkeurstemmen vergt. Dat zou een correctie vormen op de weliswaar democratische, maar tamelijk besloten besluitvorming binnen politieke partijen over kandidatenlijsten.

Rekrutering: twee benaderingen

Uit het al genoemde onderzoek van Voerman c.s. bleek dat in 2006 66,5 procent van de partijen geen kandidaten hebben gerekruteerd onder niet-partijleden. De vraag is of dat geen gemiste kans is. Grofweg kun je twee benaderingen onderscheiden bij de rekrutering: één die uitgaat van *socialisering* en één die uitgaat van *zij-instroom*.

De socialisering gaat ervan uit dat een partijlid geruime tijd actief voor de partij moet zijn geweest om in aanmerking te komen voor een plaats op de kandidatenlijst. Die periode biedt de partij de ruimte om de kandidaat bekend te maken met de partijstandpunten en hem/haar vaardigheden mee te geven die nodig zijn voor het ambacht van volksvertegenwoordiger.

Bij zij-instrooming wordt het raadslidmaatschap beschouwd als een ambacht waarvoor de leerschool buiten de partij kan plaatsvinden. Kandidaten worden niet zozeer op een uitgesproken politiek profiel geworven maar meer op basis van politieke vaardigheden en affiniteit met de partijstandpunten. Ná selectie vindt de verdere socialisering plaats binnen de partij waarvoor is gekozen. Het aardige van deze zij-instroom benadering is dat naast politieke partijen ook andere actoren een rol kunnen spelen bij de werving van kandidaat-volksvertegenwoordigers - zoals de griffies van gemeenteraden.²

In verschillende vormen - van informatieve tot concrete wervingsacties - hebben gemeenten daar bij de laatste gemeenteraadsverkiezingen invulling aan gegeven. Zo heeft in Delft een ondersteunde wervingscampagne 'Jaikwilindegemeenteraad' geleid tot de benoeming van zes nieuwe raadsleden (van de 37) en twee commissieleden/niet-raadsleden. Acht personen hebben via de campagne een plaats op de kandidatenlijst gekregen (zie het raster aan het einde van dit artikel).

De ruimte die fracties en partijen geven voor dergelijke - aanvullende - activiteiten loopt sterk uiteen. Hoewel de zij-instroom benadering wellicht beter past bij het huidige tijdsgewricht, waarin mensen veel keuzes en weinig tijd hebben, geven partijen hun monopoliepositie met betrekking tot rekrutering niet zonder meer op. De vraag is of het strikt vasthouden aan dit monopolie de vijver waaruit partijen kunnen vissen, niet onnodig beperkt. In de Delftse casus heeft de wervingsactie een brede oogst opgeleverd. En natuurlijk, *the proof of the pudding is in the eating*, maar de eerste ervaringen met de zij-instromers zijn buitengewoon positief.

LUUK VAN LUYK is griffier van de gemeente Delft.

Jaikwilindegemeenteraad

Uitgangspunt van de wervingscampagne was dat de verantwoordelijkheid voor het werven en selecteren van volksvertegenwoordigers primair bij de politieke partijen ligt. De Jaikwil-campagne deed daar niet aan af maar stelde ook dat in Delft een groep betrokken burgers woont die geen aanslui-

ting heeft op politieke netwerken, maar die zich wél politiek zou willen inzetten voor de stad. Omdat politieke partijen vooral in hun eigen vijver vissen, stelde de griffie voor om de vijver te vergroten.

Er werd gekozen voor een stadsbrede campagne gericht op alle Delftenaren vanaf 18 jaar via een aparte website (www.jaikwildelft.nl) en folders over het raadswerk en contactgegevens van de politieke partijen. Ook werd 25 deelnemers een gratis cursus Politieke Participatie (zes avonden) aangeboden. Lokale media besteedden ruim aandacht aan de actie en in de huis-aan-huisbladen werd positief bericht over de campagne.

Tot eind juni verschenen gedurende drie perioden campagneborden in de stad, aangevuld met internetadvertenties op Google en interviews met alle fractievoorzitters in de gemeentelijke Stadskrant. Alle met dezelfde boodschap: Ja, ik wil.

De informatie over het raadswerk was eerlijk en duidelijk. Het is een serieuze, verantwoordelijke taak. Maar: het raadswerk is vooral ook interessant, boeiend, leuk, spannend, uitdagend en aansprekend.

Voor de 25 cursusplaatsen meldden zich ruim 50 mensen aan. Aan het eind van de cursus begin juli bleken 23 van de 25 cursisten zich bij een politieke partij in Delft te hebben aangesloten.

Naast de acht raads- en commissieleden, hebben nog acht personen via de campagne een plaats op de kandidatenlijst gekregen.

Alle kandidaten waren verspreid over zes fracties (waaronder één lokale partij) - van de tien oorspronkelijke fracties in de vorige raad. Van die tien hadden twee fracties aangegeven niet actief aan de campagne deel te nemen.

De fracties deden actief mee aan de cursus en een begeleidingsgroep van raadsleden hield tijdens de campagne een vinger aan de pols. De fractievoorzitters hebben het verloop van de wervingscampagne positief beoordeeld.

NOTEN

- 1 Voor dit artikel is gebruik gemaakt van het hoofdstuk 'Politieke partijen' van R.A. Koole uit het *Werkboek Staatskunde*, vierde druk, 1986 en een aantal data uit het onderzoek van G. Voerman en M. Boogers 'Rekrutering van kandidaten voor de raadsverkiezingen van 2006'.
- 2 Het ministerie van BZK werkt momenteel aan een handreiking voor werving van lokale en provinciale volksvertegenwoordigers. Deze heeft een aanvullende achterliggende doelstelling, namelijk aandacht voor een grotere diversiteit van raden en staten. De handreiking zet een aantal concrete wervingsactiviteiten op een rij waarbij de (digitale) netwerkbenadering centraal staat.

Grote plannen! Kleine invloed?

De start van grote projecten

In het land starten veel gemeenten jaarlijks belangrijke en grote projecten. Vaak fysieke projecten zoals musea, sportvoorzieningen en natuurlijk infrastructuurprojecten. Echter ook omvangrijke operaties als de invoering van de WMO en uitvoering van de WWB. Hoeveel informatie is nodig om de implicaties, kwaliteit, omvang en risico's van grote projecten te kunnen overzien, te kunnen controleren en te kunnen bepalen of met het ambitieuze plan het beoogde doel wordt of is bereikt? Artikel 169 van de Gemeentewet biedt de helpende hand. Het college voorziet de gemeenteraad van alle informatie die nodig is om zijn taak te kunnen uitoefenen. De raad is de volksvertegenwoordiging en beschikt over alle relevante informatie en kan sturen en verantwoording aan de burgers afleggen. Dit is het ideale plaatje. Maar is in de praktijk bij grote plannen de invloed niet beperkt? Het is immers moeilijk te bepalen wat relevante informatie is, wanneer wat nodig is en wie bepaalt welke informatie wanneer beschikbaar moet zijn. De ontvanger van informatie dient daarbij ook actief te zijn in het vragen van informatie. Deze wisselwerking tussen de spelers is vaak het lastigst. Zo goed mogelijke afstemming, samenwerking, transparantie en focus op het te bereiken doel tussen de spelers is voorwaarde voor succes. Ook in het geval van het realiseren van grote projecten.

Dr. Paul Bordewijk stelde begin dit jaar in de NRC: 'Je moet met grote projecten ook durven stoppen.' Het is een interessante gedachte na te gaan of er soms niet moet worden gestopt met een groot project. Maar hoe reëel is dat en kan het ook worden voorkomen?

De rekenkamercommissie in Apeldoorn deed afgelopen jaar een onderzoek naar grote projecten. Het leverde een aantal interessante conclusies en aanbevelingen op om de raad beter aan het roer te krijgen en minder op grote afstand. Bij dat laatste zijn ook de burgers gebaat. Zij worden immers door de raad als volksvertegenwoordiging vertegenwoordigd. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek kunnen zeker ook voor grote plannen elders relevant zijn. In deze tekst komen ze aan de orde, in de hoop dat ze in elk geval het gesprek op gang brengen.

Hoe gaat het in de praktijk. Een willekeurige gemeente neemt het besluit om een groot fysiek project te gaan realiseren. Het is een multifunctioneel project. Het is goed voor de burgers, want die zullen van de activiteiten die er gaan plaatsvinden volop profiteren. Verder wordt de gemeente er mee op de kaart gezet. Ook is het goed voor de economische positionering en ontwikkeling van

de gemeente. U herkent dit? Dat kan zeker want alle gemeenten realiseren wel eens een groot project en worden verleid door grote ambities. Maar is men ook kritisch in deze fase? In de diverse haalbaarheidsberekeningen ziet het er allemaal prima uit. Ook het feit dat de (lokale) overheid er door middel van risico-dragend kapitaal in investeert, want dat is gelet op het belang en het kunnen voldoen aan hoge eisen vaak noodzakelijk en ook reëel. De overheid neemt vaak het initiatief. Met de raad wordt afgesproken dat hij in periodieke rapportages wordt geïnformeerd door het college van burgemeester en wethouders. Natuurlijk kan de raad zelf te allen tijde om informatie vragen. Helaas blijkt de praktijk weerbarstig. Er voltrekken zich niet voorziene ontwikkelingen, kosten stijgen en het tijdspad wordt niet gehaald.

Onderzoek naar beheersing grote projecten: Tussen en ambitie en realiteit.

De gemeenteraad van Apeldoorn is in de afgelopen jaren enige malen geconfronteerd met tegenvallers in de uitvoering van grote projecten. Het gevoel dat de gemeente sommige grote projecten schijnbaar in tijd en geld niet voldoende beheerst, is voor raadsfracties aanleiding geweest bij de rekenkamer op een onderzoek aan te dringen. De centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe worden grote projecten georganiseerd en welke 'leerpunten' kunnen uit praktijkervaringen worden gehaald ten aanzien van de beheersing van grote projecten?

De rekenkamercommissie in de gemeente Apeldoorn, een rekenkamer bestaande uit raadsleden, lijstvolgers en een onafhankelijke voorzitter, heeft afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de beheersing van grote projecten. Dit jaar is het eindrapport *Tussen ambitie en realiteit* in de gemeenteraad besproken. De raad heeft de vervolgacties vastgesteld en de mate waarin hij de aanbevelingen van de rekenkamercommissie wenst over te nemen. Primair zijn de aanbevelingen op het college en de organisatie gericht. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen richten zich langs drie hoofdlijnen:

- Realisme bij de start: het werken met een projectaftrap, resulterend in een startnotitie, die vooraf in de raad wordt besproken (Een meer realistische positionering van projecten bij de start.
- Grip op tijdschema's en budgetten: geen nieuwe controlesystemen maar aanhaken bij bestaande. Ook dient een afsprakenkader voor de actieve informatieplicht beschikbaar te zijn en regelmatig tegen het licht te worden gehouden.
- Delen van kennis en deskundigheidsbevordering: het college onderzoekt een kennisuitwisselingsprogramma voor projectleiders en –medewerkers binnen de gemeente. Delen van kennis en deskundigheidsbevordering zijn voor het management en de beheersing van grote projecten van groot belang.

De gemeenteraad van Apeldoorn kiest er voor geen nieuwe controle-instrumenten te ontwikkelen. Een controletoren, en zeker het verplichtende karakter ervan, leidt volgens de raad niet tot beter inzicht. Instrumenten zijn er genoeg. Het gaat om het gericht inzetten ervan en ook om het actief omgaan met deze instrumenten. Er ligt een primaire verantwoordelijkheid bij het college, maar een raad dient niet passief te zijn. Essentieel is hoe de informatievoorziening tot stand komt en wat de kwaliteit ervan is. Het belangrijkste is realisme bij de start. Niet alleen mooie plaatjes, maar ook heldere criteria, controleerbare doelen en de wijze van rapporteren. Het gaat dan niet alleen om criteria die zich richten op het beoordelen en monitoren van aspecten als doorlooptijd en kosten van grote projecten, maar ook op gewijzigde omstandigheden en opvattingen.

Het is raadzaam de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek eens nader te belichten.

1 De start van grote projecten

Vóór de start van een groot project dient voldoende nagedacht te worden of ambitie en haalbaarheid verenigbaar zijn.

Grote projecten zijn per definitie complex. Ze strekken zich uit over meerdere jaren, vinden plaats in een dynamische omgeving met veranderingen in beleid en regelgeving en met belanghebbenden die uiteenlopende verwachtingen en perspectieven voor zich zien.

Beheersingsproblemen bij grote projecten zijn vaak terug te voeren op onvolkomenheden in de aanpak tijdens de eerste fase (initiatiefase) van het project en op een niet optimale analyse van risico's, kosten en baten. Een goede aanpak bij de start is doorslaggevend voor het verdere verloop en de mate van beheersing van een groot project.

Ik denk dat deze conclusie van het onderzoek kan worden doorgetrokken naar de meer algemene constatering dat initiatieven op zeer verschillende wijzen 'opbloeien' en er soms geen gemeentebreed gestructureerde aanpak is voordat grote projecten op de agenda van college en gemeenteraad verschijnen. Wie eigenlijk om het project heeft gevraagd, is een vaak te weinig door de politiek gestelde vraag. Er is sprake van een sterk interne gerichtheid bij het initiëren en uitvoeren van grote projecten. Meer externe oriëntatie zou tot meer grip op het project en de verwachtingen kunnen leiden. Daarbij moet dan vanaf het begin open met belanghebbenden worden gecommuniceerd. Verwachtingenmanagement is daarbij essentieel. Soms is het vanaf het begin helder dat er weinig of geen ruimte is voor aanpassingen. Wanneer er sprake is van interactief burgerschap, moet ook helder gemaakt worden wat daarmee inhoudelijk gebeurt: krijgen burgers daadwerkelijk ruimte hun bezwaren en wensen kenbaar te maken en is de gemeente bereid de perspectieven en belangen mee te wegen?

Een ander aspect is de regelmatig voorkomende stapeling van soms tegenstrijdige ambities. Het hoge ambitieniveau maakt de beheersing van projecten binnen kaders (tijd, budget) extra moeilijk. Ook komt het voor dat bij langlopende projecten onderweg politieke ambities worden toegevoegd die de uitvoerbaarheid bemoeilijken. Taak voor een kritische ambtelijke organisatie is niet alleen trachten een goede uitvoering te realiseren, maar ook weerwoord of zelfs tegenspraak te geven.

Vanzelfsprekend zijn bij grote plannen de ambities vaak hoog. Dat is op zich niet verwonderlijk en zelfs uitstekend. Wel is het noodzakelijk om die ambities te toetsen met behulp van brede risicoverkenningen.

Aanbevelingen aan het college en de raad

- 1 Maak bij de start van elk (groot) project een goede krachtenveldanalyse. Organiseer in de initiatieffase nadrukkelijk de samenspraak met maatschappelijk betrokkenen.
- 2 Zorg voor goede risicoverkenning. Betrek daarbij naast aspecten van tijd en geld, ook aspecten als weerstand bij doelgroepen, veranderende wet- en regelgeving, veranderende externe omstandigheden, tegenvallende marktontwikkelingen, gebrek aan maatschappelijke en/of commerciële belangstelling. Werk in grote projecten met scenario's, waaronder expliciet een worst-case scenario. Maak bij langlopende grote projecten een periodieke bijstelling van de risicoverkenning.
- 3 Beheers de totale complexiteit van grote projecten door de wensen, eisen en mogelijkheden vanuit diverse vakdisciplines en beleidsvelden in de initiatieffase onderling af te stemmen. Wees daarbij kritisch op stapeling van ambities.
- 4 Overweeg gemeentebreed een standaardaanpak in te voeren om de gemeenteraad vroegtijdig bij de gedachtevorming over grote projecten te betrekken, bijvoorbeeld door te werken met een startnotitie, die inhoudelijk, procesmatig en financieel de richtingen verkent. Gebruik de eerste gedachtevorming al om de dialoog met de samenleving aan te gaan.

2 Kaderstelling en controle raad

De gemeenteraad dient voldoende scherp te zijn bij de kaderstelling en controle van grote projecten.

Vaak stimuleren gemeenteraadsfracties zelf dat grote projecten met ambities overladen worden. Ook heerst op raadsniveau meestal een sterke focus op inhoud en onvoldoende op beheersaspecten van de realisatie van grote projecten. In de rolverdeling is het college primair verantwoordelijk voor de uitvoerbaarheid en uitvoering. Niettemin past het de raad lopende het proces op hoofdlijnen inzicht te krijgen en te houden op de haalbaarheid en beheersing

van de grote projecten in termen van geld en tijd. Bij langlopende grote projecten is het belangrijk periodiek te toetsen of het oorspronkelijke kaderstellende besluit nog valide is.

Aanbevelingen voor de raad

- 1 Houd bij de formulering van de kaderstelling en het beoogde projectresultaat nadrukkelijk rekening met de complexiteit en risico's van het project.
- 2 Stel per groot project scherper de kaders en ambities vast. Maak bij dit kaderstellend besluit ook specifieke afspraken over de informatievoorziening (en de dynamiek van die voorziening) en raadsbetrokkenheid ten aanzien van de aspecten, risico's, tijd en geld op ijkpunten in de uitvoering, bijvoorbeeld aan de hand van een beknopt projectplan. Leg als raad vast dat langlopende grote projecten de kaderstelling periodiek herijkt wordt.
- 3 Faseer zo nodig de besluitvorming, zodat de mate van instemming van de raad met het project gekoppeld is aan de mate van informatievoorziening aan de raad.
- 4 Draag het college op de informatievoorziening die wordt geleverd uniform te definiëren. Maak bespreekbaar hoe de raad (grondbedrijf)projecten goed kan volgen.

3 Projectmatig werken

Projectmatig werken dient binnen de organisatie gemeentebreed voldoende te zijn geborgd; gemeentebrede evaluatie; leerervaringen uit gerealiseerde grote projecten benoemen en benutten.

Ook binnen de gemeentelijke organisatie is er vaak een sterke focus op het realiseren van het inhoudelijke resultaat van projecten en minder op beheersing van projecten. De kwaliteit van projectmatig werken mag niet persoonsafhankelijk zijn en dient voldoende geïnstitutionaliseerd en geborgd in de organisatie te zijn. Verder moet het lerend vermogen worden georganiseerd en gewaarborgd.

Aanbevelingen aan college en organisatie

- 1 Beleg, in grote en kleine projecten, in de organisatie de centrale regie op invoering, doorvoering en onderhoud van projectmatig werken.
- 2 Ga per project na wat de voor- en nadelen zijn van het binnen of buiten de lijnorganisatie plaatsen van het project c.q. een combinatie van projecten. Laat bij toedeling van projecten aan diensten niet alleen de inhoud van een project meespelen, maar betrek ook beheeraspecten en aspecten van kennis, expertise en ervaring.
- 3 Leg de projectmatige opzet en werkwijze vast in de projectplannen en zegel die formeel af. Breng standaard in projectplannen evenwicht in de aandacht voor de projectresultaten en de verschillende beheeraspecten: tijd, geld, risico, communicatie, juridische aspecten, interne en externe rollen en rolverdeling.

- 4 Ga in het projectplan expliciet in op de rolverdeling en verantwoordelijkheden van de centrale actoren in het project. Geef daarbij ruimte voor eigen verantwoordelijkheden voor de opdrachtgever, opdrachtnemer en controller. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de checks and balances rond het project.
- 5 Zorg ervoor dat tijdens langlopende grote projecten risicoverkenningen periodiek worden herijkt (dynamisch risicomanagement). Draag zorg voor een ‘dynamisch’ overzicht in termen van financiën en tijd.
- 6 Maak afwijkingen van de projectopzet en werkwijzen in de loop van het project expliciet en transparant.
- 7 Waarborg dat aanzetten tot investering in kwaliteit van projectmanagement en projectmatig werken in de organisatie worden doorgezet en worden omgezet in standaarden voor het werken in projecten.
- 8 Voer een systeem van systematische projectevaluatie (met name op de beheersaspecten) in en draag zorg voor de verspreiding van de resultaten en leerpunten over de gemeentelijke organisatie.

Startnotitie en beoogd resultaat

In het rekenkamerrapport zijn enkele aanbevelingen specifiek gericht aan de raad. Hoofdpijn van deze aanbevelingen is dat de raad bij grote projecten de kaders zó moet stellen dat deze rekening houden met de lange duur van planontwikkeling en uitvoering van het project en de dynamiek van wijzigende omstandigheden. Dat kan zich vertalen in bijvoorbeeld gefaseerde besluitvorming, periodieke herijking van de kaders en duidelijke afspraken over de informatievoorziening door het college. De raad zal zijn eigen verbeteraanpak vormgeven door bij komende grote projecten de aanbevelingen van de rekenkamercommissie als richtinggevend bij de kaderstellende en controlerende taak te betrekken. Maatwerk per groot project dus. De in het vooruitzicht gestelde startnotities bieden een goed aangrijpingspunt om de rolneming van de raad in relatie tot het college en de samenleving helder te definiëren. De raad kan ook zelf een project of dossier aanwijzen als groot project, respectievelijk zwaar dossier en de daarbij van toepassing zijnde kaders aan het college meegeven. In een termijnagenda van een raad kunnen deze grote projecten en zware dossiers een plaats krijgen.

De rekenkamercommissie Apeldoorn heeft mijns inziens een prima bijdrage geleverd aan het nadenken over het beter beheersbaar maken van grote projecten. Het dienen dynamische processen te zijn met verantwoordelijkheden die worden genomen door alle betrokken en belanghebbende partijen. Op die manier kan voorkomen worden dat raad en burgers te veel op afstand komen te staan en kan worden bereikt dat er voldoende invloed mogelijk is.

ARJAN OUDBIER is griffier van de gemeente Apeldoorn.

A. MULDER

Over de relatie met achterban, media en kiezers

Politici doen hun werk in een wereld die steeds sneller verandert en almaar complexer wordt. Burgers hebben hoge verwachtingen van de overheid. Tegelijkertijd is het gezag van volksvertegenwoordigers minder vanzelfsprekend dan voorheen. Mensen wenden zich sneller, makkelijker en in steeds directere taal tot politici. De vraag is hoe dit zo is gekomen, wat daarvan de gevolgen zijn en hoe volksvertegenwoordigers daarop zouden moeten reageren.

Raadsleden doen hun werk in een wereld die steeds sneller verandert. Wat is de aard van deze veranderingen? Om te beginnen een aantal maatschappelijke trends en ontwikkelingen op een rij.

Trends en veranderingen

Nederland is de laatste tientallen jaren veranderd onder invloed van een aantal trends en ontwikkelingen. De internationalisering die zich heeft geuit in de komst in de jaren zestig van gastarbeiders. Het gevolg hiervan is dat de grote steden van kleur zijn verschoten en dat zich een nieuwe godsdienst in Nederland heeft gehuisvest, de Islam. In Den Haag heeft de bevolking inmiddels voor bijna de helft een niet-Nederlandse achtergrond.

De ontideologisering die ertoe heeft geleid dat het aantal leden van politieke partijen de afgelopen decennia is teruggelopen en die heeft geresulteerd in steeds meer en steeds grotere electorale verschuivingen. Kiezers zijn minder honkvast.

De informalisering waardoor gezag steeds minder vanzelfsprekend is. Denk aan ouders die steeds vaker verhaal komen halen bij de leraar als die hun kind een onvoldoende of straf heeft gegeven. Of het hufferig gedrag tegenover politieagenten, brandweerlieden en ambulancepersoneel. Inmiddels spreekt men in dit verband zelfs van het gedrag van 'anti-burgers'.

De individualisering waarbij individuen niet meer automatisch lid worden van een bepaalde vereniging zoals een vakbond of naar de kerk gaan. Wel verenigen mensen zich vaker gedurende een bepaalde periode in een *single issue* beweging om een specifiek ongenoegen of een specifieke misstand aan de kaak te stellen.

De voortschrijding van de technologie. Denk aan de opkomst van eerst de televisie en nu internet en twitter waardoor we permanent live alle gebeurtenissen in de wereld kunnen volgen. Er is zoveel informatie beschikbaar dat we inmiddels leven in een zapcultuur.

Meer keuzevrijheid voor consumenten die zich uit in een steeds groter aanbod van producten. Dit grote aanbod levert enerzijds voldoening op bij consumenten maar anderzijds soms ook keuzestress: Wat moet ik kiezen?

In het verlengde hiervan de alsmaar toegenomen welvaart waardoor Nederland in de top-10 van welvarendste landen in de wereld staat. Die welvaart is bovendien zeer gelijk over de bevolking verdeeld. Dat heeft ertoe geleid dat Nederlanders een klein beetje verwend zijn geraakt en zich ook zo zijn gaan gedragen.

Onzekerheden en angsten

Deze veranderingen hebben op elkaar ingegrepen en hebben elkaar versterkt. Bestaande zekerheden zijn de afgelopen decennia weggevallen. Dat heeft onzekerheden en angsten met zich meegebracht. Deze onzekerheden zijn de laatste jaren nog eens versterkt door een aantal gebeurtenissen. De aanslagen op 11 september 2001, bijna tien jaar geleden, dreunen nog steeds na. Net als de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh. En inmiddels is er de kredietcrisis. Toen een aantal banken in het najaar van 2008 dreigde om te vallen, probeerden Nederlanders massaal online hun geld veilig te stellen. Nooit eerder in de geschiedenis haalden zoveel mensen tegelijk zoveel geld van hun bankrekeningen. De mentale impact van deze financiële transacties op mensen is groot. Het spreekwoord 'dat is zo vast als de bank', dat kun je helemaal vertrouwen, komt nooit meer terug. Daarvoor in de plaats is het nieuwe spreekwoord 'door de bank vallen' gekomen. Andere zekerheden zoals de welvaartstaat en de pensioenleeftijd staan ook ter discussie. Het ziet er naar uit dat mensen door moeten werken tot na hun 65^{ste}.

Mensen voelen zich daardoor onzeker, misschien zelfs angstig en machteloos. Politici proberen hierop in te spelen door houvast te bieden. De laatste jaren wonnen bij de verschillende verkiezingen partijen die een paradijs beloofden. Een dierenparadijs, een socialistisch paradijs, een christelijk paradijs, een Europa zonder Nederland, een Nederland zonder moslims. Of politici die een bepaald soort leiderschap beloofden. 'Ik ben niet links, ik ben niet rechts, ik ben recht door zee'. En op lokaal niveau wonnen partijen die teugen zijn. Vooral tegen bouwplannen. Die noemt men dan, of beter gezegd zet men weg, als megalomaan of prestige object. In Nederland is het politiek inmiddels bijna onmogelijk geworden een nieuw stadhuis te bouwen, maar dat ter zijde.

Niet alleen politici reageren op deze onzekerheden. Ook anderen in de samenleving doen dat. Zo is er bijvoorbeeld een toenemende belangstelling voor identiteit. Prinses Maxima kan daarover meepraten sinds ze beweerde dat de Nederlander niet bestaat. Het blijkt ook uit de toegenomen belangstelling voor geschiedenis. Inmiddels is er een Nederlandse canon en heeft elk zichzelf respecterende stad een eigen canon ontwikkeld.

Gevolgen voor het werk van politici

Deze ontwikkelingen en trends, onzekerheden en angsten beïnvloeden het werk van politici.

Om te beginnen heeft de opkomst van de welvaartstaat geleid tot meer en meer overheidsbeleid met steeds complexere regelingen. Zo moeten raadsleden zich nu bezig houden met bijvoorbeeld de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Wet Werk en Bijstand. Daarvoor hebben raadsleden steeds meer kennis nodig.

De welvaartstaat en de grote keuzevrijheid van mensen heeft er ook toe geleid dat mensen veel verwachten van de overheid. Van de wieg tot het graf staat de overheid klaar. Mensen gaan er vanuit dat de overheid de problemen oplost als er iets gebeurt. Ze zijn een beetje verwend.

Dit wordt versterkt doordat mensen in het dagelijks leven kunnen kiezen uit allerlei producten en diensten die inspelen op hun behoeften. En dat verwacht men ook van de overheid en de politiek. Volksvertegenwoordigers worden geacht te voorzien in de wensen en eisen van de vragende burger. Overspannen verwachtingen van de overheid en beloften van politici voeden de verwachtingen van de burgers. Die verwachtingen worden vervolgens niet waar gemaakt. Die overspannen verwachtingen van burgers leiden ertoe dat politieke partijen krachtige en aansprekende oplossingen formuleren voor problemen. Dat kan leiden tot een bumperstickerdemocratie waarin politici met korte slogans en oneliners problemen te lijf gaan. Of die oplossingen ook echte oplossingen zijn, is een andere vraag.

Door de informalisering van de maatschappij, formuleert de burger zijn vragen en eisen op een steeds luidere, directere en dwingendere toon. Hij neemt het gezag van de politicus niet meer als vanzelfsprekend aan. Kijk naar de woordkeuze op het internet. In wat in beleidstermen prachtwijken heten, overkomt het politici niet zelden dat ze te maken krijgen met scheldpartijen. In de echte prachtwijken sluiten ontevreden bewoners hun betoog steeds vaker af met de mededeling: 'Mijn advocaat is al met de zaak bezig.' De hiërarchische verhoudingen zijn horizontaal geworden. Burgers nemen weinig als vanzelfsprekend aan. Een politicus moet zijn gezag steeds opnieuw verdienen. Dat gaat steeds minder makkelijk.

Hierin schuilt een gevaar. Politici besturen het land op basis van gezag en macht. Als gezag wegvalt dan resteert louter macht.

Sommige partijen proberen zich doelbewust af te zetten tegen wat zij noemen 'de elite'. Een elite die zich niets aantrekt van de wil en de wensen van het volk. Die is losgezongen van de werkelijkheid en die elkaar de hand boven het hoofd houdt. De exponent van deze anti-elite houding is het type politicus dat zich laat omschrijven als de volkstribuun. Dit is een politicus met een duidelijke boodschap. Hij of zij zet zich af tegen de gevestigde politieke orde en voelt perfect aan wat er onder het volk leeft.

Het ledenverlies van partijen en de opkomst van *single issue* organisaties maken dat politici steeds meer op zichzelf zijn aangewezen. Het intellectuele kapitaal van partijen slinkt. Er is geen vanzelfsprekende steun meer van de eigen, grote partij of gevestigde instituties. Keer op keer zal een politicus mensen voor zijn standpunten moeten winnen en mobiliseren

De zapcultuur heeft ertoe geleid dat media hun best doen kijkers en lezers aan zich zo lang mogelijk aan zich te binden, zodat ze niet wegzappen. Daarvoor moet nieuws pakkend zijn. Dat doen media door nieuwsitems kort te houden. Een item in een TV-journaal duurt vaak maar een minuut. Voor politici is dat soms lastig. Hoe slaag je erin om standpunt over een ingewikkeld onderwerp in 20 seconden uit te leggen voor de camera?

Dit verklaart waarom bijna alle raadsleden een mediatraining hebben gevolgd. Daar leren ze bijvoorbeeld om, als ze schriftelijke vragen stellen in de raad over slecht onderhouden speeltuinen, bij het persbericht alvast een aantal bruikbare foto's te voegen voor de media. Nu lokale media steeds minder belangstelling hebben voor de lokale politiek en de redacties van huis-aan-huisbladen kleiner worden, loont het als politici persberichten schrijven die de media één-op-één over kunnen nemen. Ook leren politici onderwerpen aan te snijden die goed aansluiten bij de belevingswereld van lezers, luisteraars en kijkers. En ze hebben geleerd hun boodschap te formuleren in oneliners die goed blijven hangen. Elke zichzelf respecterende gemeenteraadsfractie heeft inmiddels een persfunctionaris die de standpunten van de fractie onder de aandacht brengt van radio, televisie en kranten.

Media proberen in de jacht op de kijker, lezer en luisteraar het nieuws smeug, dat wil zeggen met emotie en enigszins opgeblazen, te brengen. Ook dat heeft gevolgen voor politici. Als het aantal overvallen in een gemeente afneemt, maar de media interviewen iemand die net is overvallen, dan zal een politicus die wijst op de dalende trend, al snel afgespiegeld worden als gevoelloos. Als een kil iemand die niet weet wat er onder de mensen leeft.

Tegelijkertijd geldt dat politici die het goed doen in de media razendsnel populair kunnen worden. Een goede presentatie verhoogt de acceptatie. Zie bijvoorbeeld het optreden van de lijsttrekker van de SP, Roemer, die na een aantal ontspannen grappen in de verkiezingsdebatten snel in populariteit steeg. Het lijkt erop dat in de politiek personen belangrijker worden dan de inhoud. 'De vent maakt de tent', noemen campagnestrategen dat.

Ook de houdbaarheidsdatum van politici verstrijkt sneller. Deels komt dat door de media. Als politici te vaak in de media verschijnen, raken mensen op hen uitgekeken. De behoefte ontstaat dan aan wat nieuws.

Hierbij geldt dat het tanende gezag van politici deels ook verklaard kan worden uit het verkeerde gebruik van *social media* als internet en hyves. Wat levert het op als politici zich over van alles en nog wat uitlaten of dat ze twitteren dat ze hun hond uitlaten? *Familiarity breeds contempt* wisten de Britten al.

Wat moeten politici vooral niet doen?

Hoe moeten politici reageren op de genoemde trends? Om te beginnen wat politici niet moeten doen. Als mensen zich onzeker voelen door bijvoorbeeld de internationalisering moeten politici kiezers niet behandelen als een stelletje dommeriken. Politici doen dat als ze beweren dat, als mensen tegen de Europese grondwet stemmen, het licht uitgaat of dat er zelfs oorlog uitbreekt. Wat politici ook beter kunnen laten is gevoelens onder de bevolking denigrerend af te doen als onderbuikgevoelens. Uit de onderbuik komen urine en feces. Zorgen en angsten van mensen kun je als volksvertegenwoordiger zo niet afdoen en wegzetten.

Wat politici ook niet moeten doen is omgaan met de bevolking op basis van gelijkwaardigheid. Gezag vereist een zekere afstand. Daarmee is niet bedoeld dat politici zich neerbuigend kunnen gedragen of zich kunnen opstellen als arrogante regenten. Ook moeten politici onderkennen dat politici van het type volkstribuun een nuttige rol spelen. De volkstribuun weet kiezers die hun hoofd van de politiek hadden afgewend, opnieuw bij de publieke zaak te betrekken. Dat is een verdienste. Maar de volkstribuun schuwt de vuile handen van de politieke verantwoordelijkheid. Hij of zij blijft hangen in agitatie en profilering. Dit type politicus gebruikt de raad als gehoorzaal, niet als een werk-kamer waar maatschappelijke problemen worden opgelost. Onverstandig is het ook als politici zich teveel laten leiden door de wil om in de media te komen. Dit scoringsgedrag is overigens wel te verklaren. Regelmatig horen politici van hun partijkader: 'Het gaat goed, want we zien je vaak in de krant' of 'Hoe gaat het eigenlijk want we horen zo weinig van je?'. Op de keper beschouwd, zijn dit gekke redeneringen. Alsof kwaliteit zich laat uitdrukken in het aantal media-optredens. Echter, vooral die laatste vraag maakt politici zeer zenuwachtig. Het partijkader en de achterban gaan namelijk over de herverkiezing. Politici doen er daarom bijna alles aan om in de media te komen. Begrijpelijk, maar het stellen van veel schriftelijke vragen of het aanvragen van spoed-op-spoeddebat louter bedoeld om zich te profileren, holt op den duur het gezag van politici uit. Een betere balans is nodig.

Wat politici ook niet moeten doen is politieke opponenten buiten de discussie plaatsen. Niet grof, bijvoorbeeld door weg te lopen uit een debat zoals partijen dit in het verleden deden als Janmaat het woord voerde in de Kamer of door tijdens een debat weg te lopen. En ook subtiele uitsluitingen zoals het uitmaken van een opponent voor racist om hem zo buiten de discussie te plaatsen, zijn uit den boze.

Wat moeten politici wel doen?

Het werk van een volksvertegenwoordiger begint met het bepalen van de rolopvatting. Echter, het 'volk' is geen eenheid. Het volk bestaat uit verschillende groepen en individuen, allen met eigen opvattingen en ideeën. Een

verstandig raadslid beseft daarom dat hij het niet altijd iedereen naar de zin kan maken. Op het oude stadhuis van Den Haag staat de Latijnse spreuk *Ne Jupiter Quidem Omnibus*, ‘Zelfs Jupiter kan het niet ieder naar de zin maken’. Raadslid zijn betekent kiezen en afwegingen maken. ‘Makkelijke’ problemen lossen mensen onderling wel op. Volksvertegenwoordigers moeten steeds schakelen tussen de twee werelden: aan de ene kant het bestuur en aan de andere kant de burgers die het onderling wel of niet met elkaar eens zijn. Soms raakt een raadslid in een spagaat. En dat kan weleens pijn doen.

Verstandige raadsleden waken ervoor in de contacten met inwoners van de stad het risico een doorgeefluik te zijn van maatschappelijk ongenoegen. Burgemeester Van Aartsen sprak bij zijn installatie als burgemeester van Den Haag enkele treffende en behartigenswaardige woorden over de rolopvatting van politici. Hij zei volksvertegenwoordigers te zien als de veerluis tussen de individuele burger en het gemeenschappelijk belang:

‘Zij varen belangen, eisen, verlangens en emoties van het volk naar de overheid, maar zij varen ook terug met de noodzaak van het algemeen belang, de langere termijn en de bescherming van het kwetsbare. Heen en weer. Gemakzuchtige politici wagen zich niet het water op: de populist blijft staan schreeuwen op de ene oever en de regent wil het liefst alles stilletjes regelen op de andere oever. De een isoleert zich, de ander vergeet dat hij is gekozen. De een toont geen verantwoordelijkheid, de ander legt geen verantwoording af. De derde soort politicus doet beide wel. Dat is de democraat. Die overbrugt, betreft de bevolking bij de politiek en betreft ook de overheid bij de bevolking, beide kanten op. Hij of zij is ook eerlijk over wat wel en wat niet kan. Daar is bij tijd en wijle moed voor nodig en dat oogst niet altijd applaus. Om mijn drie typen politici in één zin te vatten: waar de regent zucht over het domme volk en de populist het populaire ongenoegen nog opstookt, daar gaat de democraat aan het werk. Soms moet je luisteren, soms moet je leiden.’

Over welke eigenschappen moeten politici beschikken?

Een goed politicus beschikt over een aantal eigenschappen. Betrokkenheid bij de stad en de mensen is misschien wel de belangrijkste eigenschap voor een raadslid. Een raadslid moet een grote en warme belangstelling hebben voor de stad en haar inwoners. Een goed raadslid heeft een notie van de problemen die er in de stad spelen en vindt onderbouwd iets van die problemen. Hij heeft oog voor mensen en kan mensen makkelijk aanspreken en contacten leggen. De politicus waakt er daarbij voor spreekbuis van bepaalde groepen te worden. Hij of zij blijft onafhankelijk en gericht op hoor en wederhoor.

Een volksvertegenwoordiger heeft een dikke huid en incasseringsvermogen nodig. Per definitie komen in de gemeenteraad alleen die onderwerpen aan de orde waar mensen het niet over eens zijn. Een politicus kan dus rekenen op

tegenstand waarbij het er hard aan toe kan gaan. Hij of zij loopt de kans dat opponenten niet de bal maar op de persoon proberen te spelen of er met gestrekt been ingaan. Voor een politicus is het van belang dat het publiek hem kan volgen. Hij moet daarom begrijpelijke taal spreken, helder formuleren en jargon vermijden. Met deze eigenschappen moet een politicus aan het werk gaan.

Aan het werk

Voor een raadslid zijn contacten met kiezers, inwoners en de achterban van groot belang. Een volksvertegenwoordiger moet weten wat er leeft in de stad en onder de mensen. Namens hen neemt hij de beslissingen. Het is dan ook belangrijk dat politici veel contact hebben met de inwoners van de stad. Als het goed is zorgen ze er daarom voor tijd te maken om met mensen te praten en om naar bijeenkomsten van bewoners te gaan. Dit lijkt logisch. Maar uit onderzoek is gebleken dat in de praktijk raadsleden nog geen 30 procent van hun tijd besteden aan volksvertegenwoordigende activiteiten, zoals persoonlijk contact met burgers, werkbezoeken, buurt- of wijkbijeenkomsten en politieke avonden of spreekuren. Het grootste deel van de tijd zijn raadsleden bezig met vergaderingen, het lezen van vergaderstukken, nota's en rapporten of het maken van notities en het opstellen van schriftelijke vragen.

Raadsleden doen er daarom goed aan systematisch contacten te onderhouden met de inwoners van de stad. Dat kunnen ze doen door relevante stakeholders in kaart te brengen en contact met hen te zoeken. Door snel te reageren op vragen. Mensen hebben liever een negatief antwoord, dan helemaal geen antwoord. Door recepties, borrels en bijeenkomsten te bezoeken die verschillende organisaties in de stad organiseren. Mensen waarderen het zeer als raadsleden hun gezicht laten zien. Door tijd te maken voor gesprekken met mensen en die gesprekken niet af te raffelen. Door een maandelijks spreekuur te houden. Veel mensen komen daar in de regel niet op af maar raadsleden laten daarmee zien dat ze beschikbaar zijn.

Door de fractievergadering zo nu en dan op een bijzondere locatie te houden, bijvoorbeeld in het kantoor van een bedrijf of in een buurthuis bij een bewonersvereniging. Door regelmatig bijeenkomsten te organiseren met relaties uit de stad. Denk bijvoorbeeld aan diners met ondernemers, een netwerkborrel voor alle relaties van de fractie et cetera. Door wijkbezoeken te organiseren waarbij raadsleden door een wijk fietsen of wandelen met bewoners en bewonersorganisaties. Door themabijeenkomsten te organiseren over bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld in de vorm van symposia of rondetafelgesprekken.

Visie ontwikkelen en 'nee' zeggen

Naast het onderhouden van contacten met bewoners, is het zaak dat politici op basis van hun politieke idealen en op basis van feiten, ontwikkelingen en

trends een samenhangende en doortimmerde politieke visie ontwikkelen op de maatschappelijke vraagstukken van de stad. Het gaat dan om het antwoord op de vraag: Hoe moet de stad er over vijftien jaar uitzien en wat is daarvoor nodig? Duidelijk maken waar de stad naar toe moet. Dat houdt de stad bijeen en biedt het antwoord op de eerder genoemde onzekerheden.

Burgers hebben niet altijd een samenhangende visie op de maatschappij en stad als geheel. Zij hebben de neiging te redeneren vanuit hun eigen visie en belang. Dat is niet erg, dat is gewoon zo. Wel hebben ze vaak ideeën over onderdelen. De politicus moet daar samenhang in aan brengen en keuzes in maken. Dat is zijn vak. Een politicus kan niet zeggen 'roept u maar'. Hij moet belangen onderscheiden en deze op basis van een politieke visie gezaghebbend kunnen afwegen.

Een ervaren politicus weet overigens dat bij plannen en voorstellen tegenstanders zich luider en gepassioneerder roeren dan voorstanders. In de raad komen vaker tegenstanders dan voorstanders inspreken. Op zich logisch. Vaak zijn de nadelen van een plan of voorstel voor een kleine groep zeer direct voelbaar, maar zijn de voordelen indirecter en uitgesmeerd over velen.

Als een politicus heldere prioriteiten stelt bij de onderwerpen waar hij zich op richt en zich daaraan houdt, is het voor de burgers duidelijk waar de politicus staat. Welke problemen hij of zij aan gaat pakken en welke problemen dus niet. Hiermee doet een politicus aan verwachtingenmanagement en is hij voorspelbaar en betrouwbaar. En belangrijk, met een goed onderbouwde visie kan een raadslid gezaghebbend 'nee' zeggen tegen wensen en verlangens van burgers. Politici moeten mensen niet naar de mond praten maar tegenspreken. In de politiek kun je het niet iedereen naar de zin maken.

Zo is het ook bepaald in de wet. Volgens artikel 7 van de Gemeentewet vertegenwoordigt een raadslid de gehele bevolking van de gemeente. Artikel 27 van de gemeentewet zegt dat de leden van de raad stemmen zonder last. Stemmen zonder last betekent dat een volksvertegenwoordiger zich niet mag laten opdragen in een stemming een bepaald standpunt in te nemen. Hij moet op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel vellen. De gedachte hierachter is dat een volksvertegenwoordiger zich niet dient te laten leiden door deelbelangen, maar door het algemeen belang.

Politici zullen controversiële onderwerpen moeten agenderen en over moeilijke onderwerpen besluiten moeten nemen en uitleggen. Daarbij moeten ze gezaghebbend 'nee' kunnen zeggen. Dat vereist visie, zelfvertrouwen en soms moed. Wat dat betreft mogen politici wel eens wat vaker tegen burgers zeggen: 'Als u het niet met me eens bent, stem dan op een ander'. Uiteindelijk begrijpen en waarderen mensen dat.

ANNE MULDER is gemeenteraadslid in Den Haag, Tweede-Kamerlid en auteur van het boek 'Gekozen! En nu...? Een praktische gids voor gemeenteraadsliden'.

Professionalisering van de gemeenteraad

1 Inleiding

In deze bijdrage staat de professionalisering van het ambt van raadslid centraal. Dat lijkt een simpele omschrijving, ware het niet dat het in één zin combineren van de termen 'professionalisering' en 'raadslid' een hachelijk uitgangspunt is. De essentie van de Grondwet en de mede daarop gebaseerde Gemeentewet is immers dat het lokale bestuur wordt toevertrouwd aan de 'ingezetenen', de burgers zelf. Raadsleden zijn 'gewone burgers', burgers die op allerlei andere wijzen ook actief zijn in de lokale gemeenschap. Het raadslidmaatschap is een nevenfunctie, en moet dat uitdrukkelijk blijven. Raadsleden zijn per definitie geen professionals. Spreken over professionalisering van het ambt van raadslid is daarmee bijna een *contradictio in terminis*.

Toch is het in ieder geval onmiskenbaar dat het ambt van raadslid vandaag aan de dag een ander karakter heeft dan 160 jaar terug. Bij de oorspronkelijke inrichting van het lokale bestuur, in de Gemeentewet van 1851, was sprake van een overzichtelijke bestuurslaag met al een even overzichtelijke opdracht; leidinggeven aan de dagelijkse gang van zaken in de lokale gemeenschap. Dat stelde niet zoveel voor, omdat de overheid als geheel, en daarbij ook het lokale bestuur, slechts een beperkt takenpakket had.¹ Bovendien waren er meer dan 1.200 gemeenten op een bevolking van slechts enkele miljoenen. De gemiddelde gemeente telde hooguit zo'n 5.000 inwoners. Het raadslidmaatschap was geen zware taak; je kende de hele gemeente en alle inwoners, je wist wat er speelde. Dat was iets dat er makkelijk naast gedaan kon worden.

Dat verandert al aan het einde van de negentiende eeuw, als het idee van de *nachtwakersstaat* steeds meer onder druk komt te staan. De bevolking neemt toe. Langzamerhand worden allerlei sociale wetten aangenomen die om een actieve rol van de overheid vragen. Vooral in de grote steden, waar de SDAP zich een positie in het bestuur bevecht, raakt het lokale bestuur al enigszins gepolitiseerd, en wordt het zijn van raadslid een serieus ambt. Aan het begin van de twintigste eeuw zet die ontwikkeling zich door, al laat de biografie van Drees zien dat hij een betaalde baan en het raadslidmaatschap in een grote stad als Den Haag nog makkelijk kon combineren met allerlei andere functies.² Aanmerkelijk is dat in het gros van de kleinere gemeenten het raadslidmaatschap tot ver in de twintigste eeuw een weinig intensieve, makkelijk te vervullen nevenfunctie is geweest.

Na de Tweede Oorlog, als de verzorgingsstaat tot volle wasdom komt, nemen de taken en verantwoordelijkheden van ook de lokale overheid sterk toe. Al in 1955 is er een discussie over de sterk toegenomen eisen die aan het lokale bestuur in de grotere gemeenten worden gesteld.³ In de jaren 1970 wordt al de 'professionalisering van het lokale bestuur' geagendeerd, geconcentreerd rond de positie van de wethouder.⁴ Het functioneren van de gemeenteraad wordt minder nadrukkelijk geproblematiseerd, al is duidelijk dat ook voor dit ambt de toegenomen verantwoordelijkheden en werkdruk aandacht vergen. Zo wordt al in de aangehaalde VNG-rapportage – uit 1972 – geconstateerd dat het lokale systeem een dualistisch karakter krijgt, waarbij de raad alleen maar lijkt toe te komen aan het controleren van het College van B&W. Tussen de regels door valt er al enige twijfel te noteren of de raad de pretentie van 'hoogste orgaan' wel waar kan blijven maken.⁵

Ook in 1980 wordt in een VNG-rapportage geconstateerd dat meer en meer dualistische kenmerken inslijten in het lokale bestuur, hetgeen de positie van de gemeenteraad als hoogste orgaan onder druk zet.⁶ Uiteindelijk komt deze discussie samen in de rapportage van de Staatscommissie Elzinga, 2001. Kort daarna wordt het dualisme in het lokale bestuur ingevoerd.

Daarna is de discussie over de professionalisering van het lokale bestuur niet verstomd, eerder integendeel. De burgemeesters beginnen, gesteund door hun formele werkgever, het Ministerie van BZK, en hun belangenvereniging, het Nederlands Genootschap voor Burgemeesters, een intensief en stelselmatig scholings- en opleidingsprogramma om hun functioneren te versterken. Onder druk van het gevoelen dat te veel wethouders voortijdig gedwongen worden het ambt te verlaten, is er ook steeds meer aandacht voor de toerusting en ondersteuning van wethouders.

En, de raadsleden, tja, de raadsleden, wat wordt er voor hen gedaan? Vanaf de introductie van het dualisme bieden VNG en het Ministerie van BZK, eerst via 'de Vernieuwingsimpuls' en later via het Actieprogramma Lokaal Bestuur, allerlei handreikingen, ondersteunings- en scholingsprogramma's aan voor raadsleden. Deze hebben een vrijblijvend en globaal karakter. Voor op maat toegesneden ondersteuning zijn raadsleden aangewezen op ofwel cursussen en scholingen van hun eigen partij of gemeente of op hun eigen initiatief. De belangrijkste reden voor deze vrijblijvendheid is dat het raadslidmaatschap nog steeds, ondanks alle maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen, een nevenfunctie is gebleven, een ambt dat je vervult naast andere activiteiten, waaronder in veel gevallen betaald werk. Deelname aan scholing en cursussen moet daarom een vrijblijvend karakter behouden. In deze constellatie is het voor de meeste raadsleden lastig, om niet te zeggen vrijwel onmogelijk om

structureel tijd en geld te investeren in scholing om hun functioneren te versterken.

Het raadslidmaatschap wordt nog steeds geacht een nevenfunctie te zijn. In die zin zijn raadsleden vrijwilligers, of – makkelijk gezegd – amateurs. Amateurs kunnen geen professionals worden.

De vraag is echter of in het hedendaagse openbaar bestuur wel ruimte is voor amateurs. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de trend tot professionalisering in het openbaar bestuur en de betekenis daarvan voor de specifieke positie van de raadsleden. Afsluitend wordt dan gespeculeerd over mogelijke remedies.

2 Professionalisering

Tenminste al sinds de tweede helft van de vorige eeuw wordt gesproken over de noodzaak voor professionalisering van de spelers in het openbaar bestuur. Dat neemt niet weg dat een eenduidige omschrijving van wat de professionalisering voor de verschillende spelers behelst ontbreekt. Vandaag de dag zou voor de hand liggen om als basiskwaliteiten voor het raadslidmaatschap de sinds de invoering van het dualisme populair geworden trits van kaderstellen, controleren en volksvertegenwoordigen te noemen. Dat is wel een heel algemene omschrijving, en veronachtzaamt specifieke kwaliteiten en vaardigheden die bijvoorbeeld Tops en Zouridis opsommen, zoals inhoudelijke deskundigheid met betrekking tot maatschappelijke thema's, institutionele expertise over het functioneren van de gemeente, organisatorische deskundigheden met betrekking tot hun politieke profilering, omgaan met de media, sturen van de ambtelijke organisatie, conflicthantering binnen de fractie en partij, optreden in de publieke context, omgaan met lastige burgers.⁷ Zij geven daarbij aan dat deze opsomming niet limitatief is. Sinds enkele jaren verschijnen er bij de aanvang van de nieuwe raadsperioden allerlei goed bedoelde boekjes en handleidingen ter ondersteuning van nieuwe raadsleden, waarin een groot aantal competenties en vaardigheden aan de orde komen. Deze zijn blijkbaar alle van belang voor een juiste invulling van het ambt. Genoemd worden het beheersen van de informatiestroom, het vermogen om je als raadslid te profileren, het bewaken van je integriteit, het vermogen tot onderhandelen, het onderhouden van een goede relatie met je partij, je kiezers, de pers en de lokale gemeenschap.⁸

Hoe de competenties ook worden omschreven, de essentie is dat er vaardigheden in het ambacht van raadslid kunnen worden onderscheiden, die zich lenen voor verbetering en versterking, voor professionalisering. Immers, het behoort tot beroepseer van vaklieden om zich permanent te scholen en te verbeteren. Professionalisering van het raadslidmaatschap is daarmee het ontwikkelen van voor een raadslid verlangde kwaliteiten en competenties.

In de inleiding is al aangegeven dat de druk tot professionalisering door alle spelers in het lokale bestuur al decennialang wordt gevoeld. Deze ontwikkeling wordt in het algemeen gestuurd door de voortgaande herindelingen, bevolkingsgroei en een verdere toename van taken en verantwoordelijkheden van het lokale bestuur. Zo hebben herindelingen bijgedragen aan een toename van de kwaliteit en robuustheid van de ambtelijke organisaties.⁹ Bovendien is in de afgelopen 25 jaar de aandacht voor management en kwaliteitsvraagstukken, onder invloed van het zogeheten New Public Management, toegenomen. Dit is een ontwikkeling die zich in de hele Westerse wereld heeft voorgedaan. Aardema spreekt over een ‘verbeterindustrie’ als hij de hausse aan verbeterconcepten beschrijft: TQM, INK, ISO, *balanced scorecard*, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, *benchmarking*, marktwerking, *outsourcing*, verzelfstandiging, visies, missies, kernwaarden, enzovoorts.”¹⁰ Gemeenten zijn op dit punt dan ook onvergelijkbaar met hoe het er in de jaren 1980 aan toe ging en aan medewerkers worden inmiddels heel andere eisen gesteld. Ook in de ambtelijke top is het accent steeds meer komen te liggen op managementvaardigheden. Het politieke bestuur (college en raad) werkt samen of ziet zich geconfronteerd met een op zakelijke leest geschoeide ambtelijke organisatie. Planning en sturing verlopen via jaar- en afdelingsplannen, individuele doelen en taken zijn daarvan afgeleid en voor ‘onverhoedse’ politieke interrupties is geen plaats meer. Bovendien moet zeker in grote organisaties alles onderling ook inhoudelijk worden afgestemd.

De schaalvergroting in combinatie met een meer bedrijfsmatig werkende overheid betekent dat van de bestuurders ook meer wordt gevraagd. Ze moeten in staat zijn over complexere en abstractere vraagstukken te oordelen en een standpunt in te nemen.

Van oudsher spreken we over gemeenten als lokaal bestuur. De opzet, inrichting en waarden rechtvaardigen om eerder over lokaal bestuur dan over lokale politiek te spreken. Tegelijk is in dit lokale bestuur een politiseringstendens zichtbaar.¹¹ Bestuurlijke waarden als consensus, compromissen en de-politisering worden geconfronteerd met politieke waarden als profilering, zichtbaar maken van verschillen in visies en dissensus. Die politisering vormt de weerslag van maatschappelijke veranderingen als de ontzuiling, individualisering en een kritischer houding ten opzichte van gezagsdragers. Politieke partijen reagerden hierop door een duidelijker politiek profiel te kiezen en niet alleen rondom verkiezingen hun opvattingen uit te dragen. Raadsleden, wethouders, burgemeesters zijn dragers van die bestuurlijke en politieke waarden en daarmee ook degenen die botsen, wanneer die onderliggende waarden anders zijn. Die botsingen kunnen stevig zijn en niet iedereen kan in zo’n situatie adequaat handelen. De politisering van het lokale bestuur heeft het politiek-bestuurlijke werk ingewikkelder gemaakt.

Publieke besluitvorming op lokaal niveau is ook in toenemende mate participatief geworden. Talloze vormen van inspraak, medezeggenschap, interactieve beleidsvorming en meer algemeen horizontale vormen van bestuur hebben hun intrede gedaan. Al dan niet geïnstitutionaliseerde belangengroepen hebben een plaats in beleidstrajecten waardoor het aantal spelers aanmerkelijk groter is geworden. Daar komt bij dat door verzelfstandigingen en het afstoten van taken de gemeente zelden meer de actor is die uiteindelijk zelfstandig het besluit kan nemen. Woningbouwcorporaties hebben bijvoorbeeld eigen bevoegdheden en waar die de plannen van een gemeente raken, zal er een vorm van samenwerking moeten worden gecreëerd. Deze trajecten van gezamenlijke besluitvorming hebben de rol en manier van opereren van bestuurders en volksvertegenwoordigers veranderd en het vraagt andere vaardigheden dan pakweg een kwart eeuw geleden.

Samenvattend, ambtelijke organisaties worden steeds professioneler gestuurd en geleid, gesteund door allerlei bedrijfsmatige modellen en systemen. Voorts is sprake van een politisering van het lokale bestuur. Burgemeesters scholen zich permanent, wethouders worden intensief ondersteund door hun ambtelijke organisatie. Ook burgers ontwikkelen zich. Het algemene opleidingsniveau in de samenleving is sterk toegenomen, en met Internet, Google en Wikipedia ligt voor iedereen gedetailleerde informatie over complexe problemen binnen handbereik. Weliswaar geldt dat ook voor raadsleden zelf, maar die moeten zich met alles bezighouden en van alles verstand hebben, daar waar burgers die zich verenigen rond één specifiek probleem vaak de tijd, de middelen en de competenties hebben om binnen korte tijd expert te zijn.

Natuurlijk, ook raadsleden ontwikkelen en professionaliseren zich. Ook zij hebben gemiddeld een hogere opleiding dan 50 jaar terug, ook zij beschikken over veel meer kennis en informatie. Bovendien weten ze zich sinds 2002 gesteund door een griffie en sinds 2006 door een Rekenkamer. Desalniettemin is er sprake van een verschillend tempo waarin de belangrijke spelers in de lokale politieke arena zich professionaliseren.¹² Door dat verschillende tempo lopen raadsleden in relatieve zin achterstand op ten opzichte van andere spelers, burgemeesters, wethouders, ambtelijke organisatie en burgers. Ter illustratie kan een vergelijking worden gemaakt met het raadslid als een moderne reiziger. Deze raadpleegt 's avonds thuis het Internet en maakt een goede uitdraai uit de reisplanner. De volgende ochtend meldt hij zich stipt op tijd op het perron, om tot de ontdekking te komen dat de Intercity naar Brussel een kwartier vertraging heeft. Niet getreurd, in de trein pakt deze moderne reiziger zijn laptop, zoekt een andere overstap en komt zo redelijk op tijd aan in Parijs. Daar wacht de snelle trein naar Marseille, de eindbestemming. Deze reiziger vindt zich een hele piet, want deze reis volbrengt hij toch binnen een dag, daar waar hij er decennia eerder twee of meer dagen voor moest uittrekken. Het is hem echter

ontgaan dat vijf minuten voordat hij op het vertrekstation arriveerde, het college van B&W samen met de ambtelijke organisatie al aan boord is gegaan van de HSL. Tijdens hun reis zullen deze reizigers, anticiperend op vertragingen, via hun smartphone de juiste aansluiting vinden op de Franse TGV, zodat dit gezelschap in een halve dag op de plaats van bestemming is. En de burgers, die zijn 's ochtends vroeg naar een regionaal vliegveld gereden en aan boord gestapt van een charter van een prijsvechter; zij liggen al in de zon aan het strand.

3 Hoe verder?

Het lijkt onvermijdelijk dat raadsleden zich minder snel en voortvarend professionaliseren dan de andere spelers. Daar waar ambtenaren en collegeleden er voor betaald worden om hele dagen zich in te zetten voor het lokale bestuur, blijft het voor raadsleden een nevenfunctie. Een voor de hand liggende oplossing lijkt om dan maar de vergoedingen voor raadsleden te verhogen, zodat het ambt hun hoofdfunctie wordt. Veel verzet zich daar weer tegen, omdat daarmee een nieuwe kaste van beroepspolitici ontstaat, die heel erg zal lijken op B&W en de ambtenaren. Juist de mensen die midden in de gemeenschap staan, zullen dan uit het bestuur verdwijnen.

Maar het 'achterblijven' van de raad zet het lokale bestuurlijke spel onder druk. Immers, een ketting is zo sterk als de 'zwakste schakel'. Toch hoeft het geen onoverkomelijk probleem te zijn. De toenemende professionaliteit bij de andere spelers zou ook moeten impliceren dat ze zich bewust zijn van de mogelijkheden en beperkingen van de raadsleden en daar rekening mee houden.

Veel winst is wat dit betreft te halen door het bevorderen van het begrip binnen de ambtelijke organisatie voor het functioneren van de raad. Met de introductie van het dualisme is wel de indruk gewekt dat de ambtelijke organisatie helemaal niets meer met de raad van doen heeft. De ambtelijke organisatie is er voor het college van B&W, de raad heeft nu immers de griffie. In aanvang zijn, onder meer door de Vernieuwingsimpuls,¹³ wel pogingen gedaan om deze wat al te rigoureuze tweedeling te nuanceren, maar het is toch onmiskenbaar dat de afstand tussen ambtelijke organisatie en raad, na de introductie van het dualisme, is toegenomen. Het zou goed zijn als deze afstand wordt verkleind. Dat vereist met name een ambtelijke organisatie die zich nadrukkelijk oriënteert op het publieke belang, en veel minder op het 'uit de wind houden' of 'laten scoren' van het College van B&W. De contouren van zo'n moderne ambtelijke organisatie zijn geschetst door Moore.¹⁴ Zijns inziens oriënteert een moderne ambtelijke organisatie zich zowel gedegen op het publieke belang als op de politieke opdrachtgevers. Hij pleit voor een grote vrijheid voor ambtelijke organisaties om invulling te geven aan hun publieke taak, hetgeen louter gebaseerd kan zijn op wederzijds vertrouwen tussen ambtelijke organisaties en politiek. In de Nederlandse praktijk betekent dit dat de ambtelijke organisaties ook

dienen te investeren in een goede relatie met de raad, in een open en intensieve communicatie en een goede informatievoorziening aan de raad.

Zoals gezegd is de huidige praktijk dat ambtelijke organisatie en raad veeleer uit elkaar zijn gegroeid. In sommige gemeenten zijn er tandems van gemeente-secretarissen en griffiers (of zo men wil, trojka's waarbij ook de burgemeester actief is), die deze ontwikkeling proberen te keren. Dat vereist een flinke investering, omdat de ambtenaren zich niet alleen ook meer bewust moeten worden van de andere rol, de andere competenties en de andere mogelijkheden van raadsleden. Dat bewustzijn vormt louter het vertrekpunt voor het besef dat aan raadsleden op een andere wijze en in een andere vorm kennis en informatie moeten worden verschaft. Dat vereist andere vormen en een andere toonzetting dan wanneer het College van B&W bediend wordt door de ambtelijke organisatie. De specifieke vormen en arrangementen waarmee de relatie tussen ambtelijke organisatie en gemeenteraad kunnen worden versterkt zijn ter invulling aan elke gemeente zelf. Maar dat er nog veel daarin noodzakelijk en te winnen is, dat lijkt geen twijfel.¹⁵ Om in de termen van de eerder gebruikte beeldspraak te blijven. Had nu niemand van de ambtelijke organisatie even het besef kunnen hebben om de raad te adviseren vijf minuten eerder op het station te zijn, zodat ze ook konden meereizen met de HSL? En had die dan ook niet, toen hij toch de kaartjes regelde voor B&W, ook kaartjes voor de raad kunnen bestellen? Dan nog zou B&W eerste en de Raad tweede klasse kunnen reizen. Maar verder zou het iedereen, met een kleine inspanning, enorm geholpen hebben.

In deze ontwikkeling ligt ook een verantwoordelijkheid voor het College van B&W besloten. Het College moet niet alleen de lijnen tussen ambtelijke organisatie en raad meer vrijgeven, het College moet ook bewaken en bevorderen dat de raad in de positie wordt gebracht om op juiste invulling te geven aan zijn taak. Het spreekt voor zich dat met name de burgemeester, voorzitter van zowel B&W als van de raad, hierin een goede rol kan, c.q. moet, vervullen.

Er ligt natuurlijk ook een verantwoordelijkheid voor de raad zelf. Als het gaat om het investeren in de relatie met de ambtelijke organisatie, moet ook de raad bereid zijn meer vertrouwen te stellen in deze ambtenaren. In de praktijk zijn er juist vele raadsleden bereid zich aan te sluiten bij het populaire vermaak 'afgeven op ambtenaren', waarbij het benoemen van de ambtelijke organisatie als bezuinigingspost nummer één niet echt helpt. Meer in het algemeen kan het vertrouwen er ook uit bestaan dat de voorbereidingen en invulling van burgerconsultatie en participatie 'overgelaten' wordt aan de ambtelijke organisatie. Dat past binnen enkele meer algemene aanbevelingen die Denters onlangs heeft gedaan voor een herdefiniëring én taakverlichting van de rol van de raad.¹⁶ De eerste betreft een concentratie door de raad op de rol van democratisch facilitator of bruggenbouwer, waarbij de raad – onder bepaalde voorwaarden –

democratische kaderstelling en controle 'overlaat' aan betrokken burgers. Daarmee bevordert de raad interactief bestuur en stimuleert de raad burgercontrole op dienstverlening. Een tweede nieuwe rol is die van het bewaken van de democratische kwaliteit van de burgerparticipatie. De rol van de raad is dan vooral om te bewaken dat de voorkeuren van alle relevante groepen in de samenleving worden gehoord en dat er een goede afweging plaatsvindt. Naast meer vertrouwen in de ambtelijke organisatie vereist dit de bereidheid bij de raad om ook burgers meer te vertrouwen.

Goed lokaal bestuur vereist een goed samenspel tussen alle spelers. Als één van de spelers moeite heeft om mee te gaan in de professionalisering, moet daarop worden geanticipeerd, eveneens door alle spelers. Dat is niet 'met de ruggen naar elkaar toe gaan staan', wat nu geregeld de praktijk lijkt. Dat vereist juist investeren in de relatie, in vertrouwen en in de samenwerking.

PETER CASTENMILLER is werkzaam bij adviesbureau Zenc, en tevens lector Bestuurskracht & Innovatie aan Fontys/De bestuursacademie.

NOTEN

- 1 V. Veldheer, *Kantelend Bestuur*. (Den Haag 1994).
- 2 J. Gaemers, Willem Drees, *De Rode Wethouder*. (Amersfoort 2006).
- 3 Commissie de Quay, *Verslag van de Staatscommissie Bestuursvorm grote gemeenten*. (Den Haag 1955).
- 4 VNG, *De Wethouder*, Rapport van de Commissie positie wethouders. (Den Haag 1972).
- 5 VNG, *De Wethouder*, Rapport van de Commissie positie wethouders. (Den Haag 1972), 24.
- 6 VNG, *De Wethouder* *gewaardeerd*. (Den Haag 1980), 14.
- 7 P. Tops en S. Zouridis, *De binnenkant van de politiek*. (Amsterdam / Antwerpen 2002), 43.
- 8 E. Boers, *Het raadslid natuurlijk actief*. (Amsterdam 2010).
- 9 Toonen, Th., M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. (Assen 1998); R. Beerepoot, R. Fraanje, M. Herweijer, *Processen en effecten van herindeling*. (Alphen aan den Rijn 2009).
- 10 H. Aardema, *Voorbij de hypocratie*. (Alphen aan den Rijn 2010), 33 e.v.
- 11 Korsten, A.F.A., P.W. Tops, *Lokaal bestuur in Nederland*. (Alphen aan den Rijn 1998), 24.
- 12 P. Castenmiller, *Bestuurskracht en Innovatie*. Tilburg, 2008.
- 13 Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, *Handreiking ambtelijke ondersteuning voor de duale raad*. (Den Haag 2005); Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, *Handreiking voor duale ambtenaren, voorbeelden uit de praktijk*. (Den Haag 2005).
- 14 M. Moore, *Creating Public Value*. (Cambridge Massachusetts 2005).
- 15 In een afstudeeronderzoek van een mede door mij begeleide student bestuurskunde bleek dat een aantal van de geïnterviewde hoofden van gemeentelijke afdelingen het antwoord op de vraag naar de omvang en samenstelling van de raad schuldig moest blijven.
- 16 B. Denters en L.E. Rose, *Comparing Local Governance, Trends and developments*. (London 2005).

