

Politiek speelveld wordt steeds kleiner

De nieuwe raden zijn geïnstalleerd, de meeste colleges gevormd en iedereen maakt zich op voor de komende vier jaar. Hopend op mooie politieke jaren en dat het anders zal gaan dan in de afgelopen perioden. Want toen was het vaak vervelend in de raad en tussen raad en college. Wantrouwige en verzuurde verhoudingen, verwijten dat het niet over argumenten ging maar over macht en veel discussies over personen of procedures en niet over de inhoud. Plechtig neemt iedereen zich voor dat het nu anders zal gaan. Het is echter niet ondenkbeeldig dat raad en college snel weer in het oude patroon vervallen. Dat ligt niet zozeer aan die spelers, maar aan de onderliggende waarden en aan structurele beperkingen van lokale politiek.

Gemeenten zijn van oudsher bestuurlijk georiënteerd. Men probeerde met elkaar plaatselijke problemen adequaat op te lossen. Nog altijd vormen volgens de gemeentewet burgemeester, college én raad het gemeentebestuur. Samen besturen zij de gemeente, elk vanuit eigen verantwoordelijkheden. Dat stelsel is gebaseerd op waarden als conflictmijding, compromissen sluiten en streven naar consensus: 'we willen toch allemaal het beste voor onze gemeente'. De afgelopen decennia laten echter een geleidelijke politisering van het lokale bestuur zien. Midden jaren '90 wezen bestuurskundigen al op die politisering. Raadsleden zijn minder bestuurder en meer volksvertegenwoordiger geworden. Maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, een kritischer houding ten opzichte van gezagsdragers en de vertaling daarvan in politieke partijen die een duidelijker onderscheiden profiel aannamen, veranderden het a-politieke, primair bestuurlijke karakter van gemeenten. Het stelsel met zijn bestuurlijke waarden werd geconfronteerd met daarop botsende politieke waarden als dissensus, profilering en polarisatie.

De meeste raadsleden, wethouders en burgemeesters handelen en denken vanuit ofwel bestuurlijke ofwel politieke waarden en hebben weinig affiniteit met de andere waarden. Sterker nog, een politieke speler aanvaardt meestal niet dat zijn bestuurlijk georiënteerde collega oprecht meent dat harmonie en de-politisering de beste aanpak is; daar zit vast iets achter! Omgekeerd begrijpen bestuurlijk ingestelde raadsleden of wethouders niet dat iemand polariseert en zich profileert vanuit de oprechte overtuiging dat dat de beste rolinvulling is. Het wederzijdse onbegrip leidt tot verwijten en een onplezierige sfeer. Het zijn echter niet zozeer de mensen, als wel de waarden die botsen. Dat botsende bestuurlijke en politieke waarden tot verwarring en ergernissen leiden, is begrijpelijk.

Wat die verwarring versterkt is dat het politieke speelveld om te politiseren niet groot is en zelfs krimpt. Het lokale belastinggebied is nagenoeg nihil geworden. Intergemeentelijke samenwerking is noodzakelijk om taken adequaat te kunnen uitvoeren, maar minimaliseert lokaal de mogelijkheden om te kiezen en te sturen. Het veiligheidsbeleid is naar veiligheidsregio's verschoven, waardoor dit maatschappelijk zeer aansprekende thema bij een democratisch nauwelijks gecontroleerd meso-niveau ligt en lokale politici het nakijken hebben. Decentralisatie van rijkstaken gebeurt vrijwel altijd in medebewind met beperkte ruimte voor lokale politieke keuzen. Steeds meer zogenaamde autonome taken moeten aan landelijke kwaliteitsmaatstaven voldoen. De lokale autonomie is er bepaald niet groter op geworden. Over steeds meer van hun taken hebben gemeenten steeds minder te vertellen.

Die politisering van een oorspronkelijk bestuurlijk stelsel leidt op zich al tot verwarring, maar de combinatie met een krimpend politiek speelveld heeft in de dagelijkse lokale politiek-bestuurlijke praktijk negatieve consequenties. Want de politieke ruimte is te klein voor partijen om zich op inhoud van elkaar te kunnen onderscheiden. Eigenlijk is iedereen het meestal wel met elkaar eens. In veel gemeenten wordt negen van de tien raadsbesluiten unaniem genomen en lukte het bij de verkiezingen amper om voor de Stembijzer voldoende stellingen te bedenken waarover de partijen van mening verschilden. Als je echter op inhoud geen politiek meer kunt bedrijven, verschuift de aandacht naar procedures of naar personen. Meer opties zijn er nu eenmaal niet in de politiek. Tenzij je afziet van profilering, maar dan rijst onmiddellijk de vraag waarom al die partijen in de raad zitten en klinkt het één-pot-nat-verwijt.

Verschillen zichtbaar maken door over de procedures te beginnen of op de man te spelen, zet verhoudingen onder druk. In veel gemeenten is de sfeer daardoor binnen de raad en tussen raad en college negatief en zuur. Dat wordt ten onrechte ook wel eens geweten aan de opkomst van allerlei nieuwe partijen. Afgezien van beroepsquerulanten willen echter die mensen ook oprecht iets met de plaatselijke samenleving. Zij komen er rap achter dat de inhoudelijke ruimte helaas erg klein is en profileren zich dan maar net als de anderen op de procedures of gaan ook op de man spelen. De zoveelste cursus voor raadsleden of colleges over techniek, rollen en rechten helpt dan niet, omdat de oorzaak ligt in een beperkte politieke ruimte in combinatie met een neiging tot politisering. Als de negatieve ervaringen uit het verleden vervolgens aanleiding zijn om het college-programma helemaal dicht te timmeren, wordt daarmee het laatste restje politieke speelveld weggehaald: hét recept voor weer vier jaar verstoorde verhoudingen binnen de raad en tussen raad en college.

Natuurlijk zijn er lokale verschillen en in grotere gemeenten is het politieke speelveld eveneens groter. De gemiddelde gemeentegrootte is echter amper 40.000 en driekwart van de gemeenten is kleiner. Trouwens, ook in menig grotere gemeente gaat het om hooguit een paar echt politieke issues: die rondweg, dat bouwproject in het centrum en de bezuinigingen. Overschat trouwens niet de keuzeruimte van gemeenten bij die bezuinigingen, aangezien veel zogenaamd lokaal beleid zoals eerder aangegeven uitvoering van rijksbeleid betreft. Zodra straks bekend is waar het rijk op gaat bezuinigen, mogen gemeenten hooguit nog voor een marginaal deel bepalen hóe dat gebeurt.

Het is geen opgewekte analyse. De politisering op een krimpend politiek speelveld zet verhoudingen lokaal onder druk. De eigenlijke oorzaken liggen niet op lokaal niveau of bij individuele raadsleden of collegeleden, laat staan bij dé raad of hét college. Zij hebben geen directe mogelijkheden om de lokale politieke speelruimte te vergroten. Daarvoor zullen we de nieuwe Tweede Kamer en regering moeten gaan bewerken. Maar lokaal kan iedereen zich ten minste bewust zijn van de conflicterende waarden en de mechanismen ten gevolge van die beperkte lokale ruimte. Dat kan achterdocht wegnemen en daarmee de onderlinge verhoudingen verbeteren. Dan gaat het misschien toch iets beter dan voorheen.

Marcel van Dam

VNG-magazine, 16 april 2010