

De brug van noord naar zuid

Auteur: Joop van den Berg

‘De stad leeft met haar rug naar het water’, zo houdt Riek Bakker de bestuurders van Rotterdam voor in 1986 [\[1\]](#). Terwijl dat water, zegt zij, de eigenlijke kern van de stad vormt. Voor de ietwat verbaasde ogen van de bestuurders laat de directeur van Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam zien dat het welvarende noorden van de stad zichzelf isoleert van het veel armere zuidelijke deel. Zuid wordt bij wijze van spreken bij de stad vandaan gehouden. De Kop van Zuid, midden in het stedelijk gebied, is een ravage van verlaten haven- en bedrijfsterreinen; die zijn naar het westen opgeschoven. Haar voorstel: maak de stad open naar het water, leg een brug aan tussen noord en zuid en integreer zodoende het arme zuiden met het welvarende noorden.

Het kost wel enige overtuigingskracht en volharding, maar vrij spoedig doorzien Rotterdams burgemeester Bram Peper en wethouder Joop Linthorst de betekenis van Bakkers voorstel. Uiteindelijk leidt dat tot de bouw van de intussen wereldberoemde Erasmusbrug, bijgenaamd ‘de zwaan’ en worden inderdaad noord en zuid op een centraal punt van de stad met elkaar verbonden. Voortaan hoort Feyenoord echt tot de stadskern en is het zuiden niet langer de plek waar het minder welvarende deel van de bevolking als het ware wordt ‘weg gehouden’ van de eigenlijke stad: noord en zuid kijken elkaar voortaan in de ogen en tonen niet langer elkaars rug. Ook zuid wordt bewoond door echte en trotse Rotterdammers. Rotterdam knapt er trouwens als geheel sterk van op, zowel ten noorden als ten zuiden van de Maas.

Waarom dit verhaal over Rotterdam en de transformatie van de stad onder uitgesproken politieke leiding van burgemeester en wethouders, geïnspireerd door zowel inventieve als competente en volhardende ambtenaren? Het dient om te laten zien dat het besturen van de stad natuurlijk technische competentie van onmisbare ambtenaren vereist. Het dient vooral om te demonstreren wat geïnspireerd stedelijk bestuur vermag; met andere woorden, hoezeer de stad gebaat is bij een bestuur dat handelt uit politieke overtuiging. Bestuur dat in de democratie lekenbestuur is, maar handelt op basis van politieke waarden en zich laat voeden door de kennis en het kritisch inzicht van creatieve ambtenaren.

Maar, er is nog iets anders hard nodig. Toen Riek Bakker haar ideeën schetsmatig had uitgewerkt, ging zij eerst in gesprek met omwonenden en met liefhebbers van de stad. Zij zelf probeerde haar ideeën te slijten maar tegelijk liet zij die doelbewust zo onuitgewerkt, dat haar gesprekspartners nog alle ruimte hadden suggesties te doen en veranderingen aan te brengen. Zo mobiliseerde zij een sterke aanhang onder de burgerij en omsingelde zij als het ware het stedelijk bestuur en haar ambtelijke collega’s. Die konden er niet meer met wegwerpgebaren op reageren. Politieke partijen in de raad kwamen er eveneens door onder druk te staan. Echte goede plannen ontstaan niet door die van bovenaf aan de

burgers van de stad op te leggen. Ze groeien onder de handen van fantasierijke ontwerpers en kritisch meekijkende en betrokken inwoners.

'Democratisch gemeentebeheer'

Heel vaak wordt het plan voor de brug van noord naar zuid in Rotterdam beschreven als een staaltje 'wethouderssocialisme'.

Zonder de rol van de sociaaldemocratie in Rotterdam (en elders) te willen kleineren, dit is toch een ongelukkige kwalificatie van het plan voor de Erasmusbrug. Om te beginnen was een fors deel van de gemeenteraadsfractie van de PvdA een tijd lang niet erg voor het brugplan te vinden. Die zag nog steeds het meest in het massale 'bouwen voor de buurt' van de stadsvernieuwing en wisten niet onmiddellijk de draai te maken naar deze meer visionaire aanpak. Die had overigens wel degelijk ten doel de kwaliteit van de volkshuisvesting te dienen en de welvaart meer gelijk te trekken tussen noord en zuid.

'Wethouderssocialisme' is sowieso een niet heel adequate term. De man die je de architect van sociaaldemocratisch gemeentebestuur kan noemen, Floris Wibaut, schreef in zijn memoires dat het socialisme niet in de gemeente kan worden gevestigd. Dat kon, zo meende hij, alleen op het nationale en internationale niveau. In het bestuur van de gemeente kwam het aan op, wat hij noemde, 'democratisch gemeentebeheer'. Niet alleen de armen en het slecht betaalde arbeidersproletariaat moesten in de gemeente worden bediend, maar alle inwoners in hun gezamenlijkheid. Vooral de stad moest bewoonbaar blijven voor alle maatschappelijke klassen, al was het maar om te voorkomen dat welvarende burgers de stad zouden ontvluchten.

In afwijking van het officiële partijstandpunt, heftig verwoord door Pieter Jelles Troelstra, bepleitte Wibaut dan ook deelname van zijn SDAP aan het dagelijks bestuur van de gemeente, ook vanuit een minderheidspositie en dus in samenwerking met andere democratische partijen. Daar werd dat bestuur niet minder politiek van, zonder overtuiging kon het niet. Maar, de waarde van democratisch gemeentebeheer zat in de confrontatie van politieke ideeën en voorstellen en het zoeken vandaaruit naar maatregelen die door de bevolking als geheel konden worden aanvaard.

Riek Bakker had die boodschap in 1986 beter begrepen dan menig sociaaldemocratische bestuurder in en buiten Rotterdam; beter ook dan veel op zichzelf bekwame bestuurders van allerlei partijen. Die gingen in de jaren tachtig en negentig vruchtbare democratische consensus soms verwarren met efficiënt georganiseerde technocratie. De gedachte ging overheersen dat het niet zozeer politieke overtuiging was die gemeentelijke bestuurders moest drijven, maar een argumentatie die geen ruimte maakte voor alternatieve voorstellen en suggesties. Het ging immers, zeker in de stadsontwikkeling, om professioneel werk en dat hoorde je aan ambtelijke en bestuurlijke professionals over te laten. Niks lekenbestuur. Het vergeten van de politieke overtuiging als basis voor politiek

handelen leidde er vervolgens toe dat de participatie van de inwoners ook maar werd vergeten of als hinderlijke formaliteit werd beschouwd.

Zo verloren, eerst in de grote steden en vervolgens in de meeste Nederlandse gemeenten oude volkspartijen hun krediet bij de inwoners. Zo schiepen zij de ruimte voor nieuwe stromingen: met wel duidelijke maar ook populistische boodschappen gericht tegen de stedelijke elite. Daarnaast ontstond ruimte voor lokale politieke partijen die het traditionele karakter van wijken en dorpen centraal gingen stellen. Allemaal gingen zij hun begrijpelijke weerzin tegen technocratisch bestuur afficheren - hoe paradoxaal ook - als gevecht 'tegen de partijpolitiek'. Wat beide stromen, zowel de lokaal georiënteerde als de populistische, voorop gingen stellen: de terugkeer van louter schaalvergroting naar de eigen vertrouwde gemeente en het afscheid van de stad als een kosmopolitische plek van 'megalomane' grote projecten.

De kern van het gemeentebestuur

De vraag kwam op naar wat nu eigenlijk het karakter van het gemeentebestuur is. Waarvan hebben wij, juist in een opdringerige bovennationale context, behoefte aan lokale democratie en bijbehorende autonomie? Met die vraag werd ik geconfronteerd in de tijd dat ik werkzaam was bij de VNG rond de eeuwwisseling [\[2\]](#). Door deze en gene socioloog werd getwijfeld aan het bestaansrecht van de gemeentelijke democratie: was de bevolking niet al te mobiel geworden om haar nog aan één territorium politiek en sociaal te binden? Werken deden veel mensen in een andere plaats dan wonen; winkelen en cultuur beleven gebeurde vaak weer in een heel andere plaats en jonge generaties brachten hun weekend dansend en feestend door op nog weer heel andere plekken, soms zelfs buiten de landsgrenzen. Dus, wat bond iemand nog aan een gemeente?

Ik heb dat altijd een veel te beperkte vraagstelling gevonden. Die mobiliteit valt niet te ontkennen, al is die bij de ene inwoner veel groter dan bij de andere. Vermoedelijk is zulke mobiliteit karakteristieker voor de bevolking van de Randstad dan voor degenen die huis en haard hebben in de meer perifere streken. Maar, los daarvan: de woonplaats is de meest essentiële plek van oriëntatie en binding die mensen kennen. Daar staat hun huis en hun veilig onderkomen; daar halen zij hun eerste levensbehoeften. Daar vindt de opvoeding plaats maar ook de dagelijkse culturele en sportieve activiteit. Daar is ook de vanzelfsprekende plek voor dagelijkse hulp in noodsituaties en bij armoede. Voor nog altijd velen is de woonplaats ook de geboorteplaats en als er iets is waarmee mensen zich identificeren is het de plek van geboorte en jaren van groei, al kan een langdurige woongeschiedenis elders die afhankelijkheid veranderen. In beide gevallen zal die heel wat sterker zijn dan als het gaat om de plek waar mensen werken of zich ontspannen.

Alle reden om de woonplaats te zien als de belangrijkste plek van leven en samenleven, de eigenlijke *habitat*. Dus ook de plek waar de democratie haar grondslag vindt en waar democratisch bestuur veiligheid en sociale samenhang organiseert. Daartoe moet een

gemeentebestuur dan ook in staat worden gesteld: doordat het in redelijke autonomie zijn zaken kan regelen, de fysieke en sociale veiligheid van zijn inwoners kan waarborgen en het gevoel kan voeden dat zijn inwoners het een en ander met elkaar delen en hen een beetje trots kan maken op hun woonplaats.

Dat betekent dan ook dat de gemeentegrootte niet alleen kan worden bepaald door maatstaven van 'efficiency' (wiens efficiency trouwens?) en bestuurlijke competentie, maar ook door gedeelde historische ervaring en door een traditie van op elkaar georiënteerd zijn. Politieke gemeenschap hoeft niet volledig samen te vallen met sociale gemeenschappelijkheid, maar ze moeten ook niet te ver van elkaar afstaan. Herindeling van gemeenten hoeft en kan niet louter een kwestie zijn van vrijwillige aaneensluiting, maar er moet wel sprake zijn van een al bestaande samenhang en overeenkomstige geschiedenis. Uiteindelijk is de groot geworden gemeente gehouden bestaande samenhang in bestaande kernen te behouden en te koesteren.

De *habitat* bepaalt vervolgens de meest vitale opdrachten aan het gemeentebestuur. Voorop staat de veiligheid, in tweeërlei opzicht. Het gaat om veiligheid in sociaal opzicht: zorg voor openbare orde en bestrijding van criminaliteit. Daarnaast gaat het om veiligheid in fysiek opzicht: het voorkomen van ernstige ongevallen en rampspoed. Vervolgens is haar opdracht zorg te dragen voor sociale samenhang in de vorm van behoorlijke huisvesting, voorziening in basisgezondheidszorg, elementaire opleiding van haar inwoners en bestrijding van armoede. Vooral in de steden is er de taak diverse etnische en culturele minderheden niet van elkaar te isoleren maar hen juist in vrede met elkaar te doen samenleven en naar vermogen te integreren. Essentieel is ten slotte de ruimtelijke opgave: door een goed en zorgvuldig gebruik van de ruimte het wonen aangenaam te maken en leefbare woonplaats voor alle burgers.

Vertrouwen in het gemeentebestuur

Wonen is en blijft de eigenlijke kern van het samenleven; daarmee is het bestuur van de gemeente de kern van het maatschappelijk en politiek samenleven. In dit opzicht kan je het gemeentebestuur dan ook als de 'eerste overheid' zien, ook al is het zuiver staatsrechtelijk misschien een verwarrende benaming. Het gemeentebestuur is het dak boven het hoofd van de inwoners die er hun veilige woning hebben gevonden. Op een paradoxale manier hebben de vuurwerkcramp in Enschedé (2000) en de overstromingen in stadjes en dorpen in Zuid-Limburg (2021) het vitale belang van het lokale bestuur laten zien. Groot was immers niet alleen de schrik maar ook de teleurstelling, dat juist het gemeentebestuur zijn inwoners daarvoor niet had weten te behoeden. Omgekeerd werden zowel in Enschedé als in Valkenburg de burgemeesters de centrale 'herders' bij de opvang en het herstel van alle schade. Daar kwam geen partijpolitiek bij kijken, maar er was wel grote politieke competentie nodig om aan die herdersrol te voldoen.

Reflectie op het karakter van het gemeentebestuur en zijn eerste opdrachten laat nog iets anders zien. Het ontleent zijn gezag bij de inwoners niet alleen aan zijn effectiviteit van handelen, hoe belangrijk het ook is dat besturen leidt tot resultaten. In een democratie kan het daar niet alleen van komen: daarvoor maken bestuurders en hun ambtenaren te veel fouten, grote en kleine, naast alles wat er goed verloopt. Die fouten zullen ook worden opgemerkt en bekritiseerd; daarvoor leven wij in een democratie.

Gezag wordt aanvaard, ondanks alle missers, omdat burgers het gevoel hebben dat hun noden en verlangens worden gehoord en serieus genomen, ook al worden die lang niet altijd vervuld. De meeste inwoners accepteren wat een oud-ambtenaar, wijlen Ad Geelhoed erover zei: 'Besturen is leed toebrengen'. Een ietwat sombere manier om te zeggen: voor elk besluit geldt dat je het niet iedereen naar de zin kan maken. Dat moet er ook toe leiden dat niet doelmatigheid het hoogste goed is in het openbaar bestuur. Het moet er juist meer dan eens nogal omslachtig aan toe gaan om te laten zien dat er geluisterd is en dat groepen in de samenleving niet systematisch zijn genegeerd.

Goed bestuur is dikwijls lastig, ook en juist in een gemeentelijke context, in de nabijheid van de inwoners die er rechtstreeks mee te maken krijgen. Een politiek besluit komt immers zelden terecht in een nul-situatie. Het grijpt bijna steeds in vaste en vertrouwde verhoudingen in. Die verhoudingen waren er niet toevallig; ze boden aan alle betrokkenen zekerheid en veiligheid. In veel gevallen gaat het ook om een in jaren opgebouwde omgangscultuur. De Amerikaanse politicoloog Michael Walzer heeft het over 'spheres of justice', domeinen met hun eigen normen en waarden. Daar wordt door politieke besluiten in ingebroken. Dat kan noodzakelijk zijn en verbetering brengen, maar pijn doet het bijna altijd en er is alle reden tot wijsheid en voorzichtigheid, desnoods ten koste van de efficiency en technocratische logica.

Omdat het over politiek gaat en over de noodzaak van wijsheid naast kennis en inzicht is in een democratie - zeker in de lokale democratie - de volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan.

Aan het hoofd staat de raad

'Aan het hoofd der gemeente staat een raad', zo formuleert de Grondwet in 1848 de plaats van de gemeenteraad in het lokale bestuur. Die tekst is sedertdien niet echt veranderd, maar het staat er tegenwoordig nogal omslachtig in art. 125, waarin provincies en gemeenten op één hoop zijn gegoooid.

Wat betekent dit? Niet dat daarmee de raad aan het stuur zit en tot in detail het werk van de chauffeur doet. Aan het hoofd staan en dus optreden als de lokale 'wetgever' betekent iets anders. Om de vergelijking met de auto nog even voort te zetten: de raad is de passagier die achterin de auto gezeten bepaalt waar de auto heen rijdt. Daartoe instrueert hij de chauffeur (B&W) waar hij heen wil rijden en welke route hij daarvoor wenst te volgen.

De chauffeur doet vervolgens het werk; de passagier kijkt intussen met enige regelmaat of zijn instructies ook worden nageleefd. Zeker, als hij onvoldoende instrueert, riskeert bij dat de chauffeur zijn eigen weg kiest en zelfs ergens anders uit kan komen dan waar de passagier heen wilde. Maar het rijden hoeft hij daarvoor niet over te nemen.

Iets abstracter geformuleerd: de raad bepaalt de lijn en de maatstaven waarmee het dagelijks bestuur zijn werk doet en hij controleert vervolgens ook of het bestuur zich aan de beleidslijnen houdt. Gewoonlijk zal het college van B&W voor de te kiezen beleidslijnen vanuit zijn deskundigheid voorstellen doen, maar het kan daar geen gevolg aan geven zonder de instemming van de raad. Zo kan gemeentebestuur ook lekenbestuur blijven: het vakwerk levert de professionele chauffeur (lees: het college), de toestemming komt van de passagier-amateur (lees: de raad).

Er is veel voor te zeggen als leden van de raad op hoofdlijnen thuis zijn op de terreinen waarop het gemeentebestuur actief zijn, maar zij zijn volledig gerechtigd het deskundigenwerk aan anderen over te laten. Dat roept natuurlijk de vraag op, of dat het college niet een te grote voorsprong biedt bij de ontwikkeling van beleid. Dat is alleen dan het geval, als de raad zich niet voorziet van de middelen om, waar nodig, tegenwicht te bieden. De raad heeft er dus alle belang bij te beschikken over eigen deskundige ondersteuning. Die kan zijn georganiseerd rond fracties, commissies, individuele leden, of - via de griffier - ten behoeve van de raad als geheel. Het is van belang daarin niet te veel met Hollandse zuinigheid te werk te gaan, uit vrees voor kritiek van kortzichtige media dat 'de raad zichzelf te goed bedient'. Heel belangrijk is daarnaast de beschikking over een eigen goed uitgeruste Rekenkamer, om periodiek na te gaan of de zaken niet beter, zuiniger en effectiever kunnen worden georganiseerd.

De kunst voor raad en raadsleden is om zich niet in het bureaucratische 'moeras' te laten trekken van de details, die ambtenaren nu eenmaal veel beter beheersen dan volksvertegenwoordigers, maar bij alle discussie de gewenste richting voor ogen te blijven houden. Daarvoor is gezond verstand vaak belangrijker dan uitgesproken deskundigheid. Daarvoor is nog belangrijker dat de raad en zijn leden hun inwoners door en door kennen en weten wat hen bezighoudt. Het probleem van veel raden vandaag is, dat hun leden vaak zelf de vereiste deskundigheid bij elkaar moeten graaien, omdat de deskundige ondersteuning onvoldoende is. Zo wordt het ambt van volksvertegenwoordiger echter voorbehouden aan mensen met hoge opleiding en die kennen hun kiezers, hun verlangens en zorgen dan weer niet voldoende.

Dat wordt ook zichtbaar in de manier waarop over de zog 'rollen' van de gemeenteraadsleden wordt gesproken: namelijk over hun 'kaderstellende', controlerende en vertegenwoordigende rol. Maar, om vertegenwoordiging gaat het nu juist; dat verhaal van de rollen is dus kletsboek. De volksvertegenwoordiger staat voor de belangen, verlangens en zorgen van zijn kiezers. Hen vertegenwoordigen betekent richting geven aan het beleid van de gemeente en controle uitoefenen op de uitvoering daarvan door

wethouders en ambtenaren. De wet stellen en controle uitoefenen staat niet naast vertegenwoordigen, het is de kern ervan. Daar moet de raad zijn representativiteit aantonen.

Natuurlijk hoeft niet elk raadslid in zijn woonplaats geboren en getogen te zijn om zijn kiezers te kunnen vertegenwoordigen. Het is echter wel van belang als het raadslid er blijk van geeft zijn stad of woonkern door en door te kennen en door zijn kiezers te worden gekend en gewaardeerd. Dat vergt tijd om naar inwoners te luisteren en nauwkeurig te registreren wat hen drijft en wat zij belangrijk vinden. Zoals ik al eens heb mogen schrijven: 'In het stadhuis zijn geen stemmen te halen' [\[3\]](#). Het scheelt bovendien als in de raad voldoende mannen en vrouwen deelnemen die in hun gemeente geworteld zijn, die 'elke stoeptegel' kennen.

Dat geldt trouwens ook voor de wethouders. Afzien van de wettelijke verplichting in de gemeente te wonen die de wethouder mede bestuurt is buitengewoon schadelijk voor een behoorlijke vertrouwensrelatie tussen burger en bestuur. Wethouders van buiten 'invliegen' voor een paar jaar denatureert de lokale democratie. Als een wethouder overal vandaan kan komen, wat is er dan nog intrinsiek lokaal aan het gemeentebestuur? Als wonen de grondslag is van de lokale democratie, dan moet dat toch maatstaf zijn voor de selectie van haar bestuurders?

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is het in veel gemeenten gewoonte geworden na de verkiezingen colleges te vormen gebaseerd op een beperkte meerderheid van de raadszetels. Daardoor is een wijze van politiek bedrijven gegroeid die veel lijkt op wat er in de Tweede Kamer gebeurt. Fracties zijn ofwel deel van de coalitie ofwel vormen zij de oppositie. Dat heeft voor- en nadelen. Het college zal in het algemeen meer samenhang vertonen en het kan rekenen op steun van een meerderheid in de raad. Voor de slagkracht van het bestuur kan dat gunstig zijn. Dat daardoor een oppositie ontstaat die zich bij uitstek kritisch opstelt tegenover het college heeft ook zijn kwaliteiten: elk bestuur heeft baat bij geordende kritiek.

Toch moet worden vastgesteld dat het coalitie-oppositiemodel op het niveau van de gemeente lang niet zo 'bruikbaar' is als in de nationale politiek. Goede bestuurders zijn op het lokale vlak niet uit voorraad leverbaar en het uitsluiten van talent op politieke gronden is voor de kwaliteit van bestuur niet zonder risico. Het is bovendien voor een beperkt gezelschap als een gemeenteraad niet echt positief als het ene deel ervan veel minder goed is geïnformeerd dan het andere. Het is voorts de vraag of de politieke tegenstellingen een verdeling in coalitie en oppositie werkelijk rechtvaardigen.

Het zal dus wel geen toeval zijn dat her en der gepoogd wordt raadsakkoorden te sluiten waarbij geen der deelnemende fracties in de raad wordt uitgesloten. Het lijkt trouwens op een terugkeer naar wat ooit 'afspiegelingscolleges' heetten en waaraan elke fractie van enige omvang meedeed. Nog een reden waarom het coalitie-oppositiemodel aan

aantrekkelijkheid verliest, is de fragmentatie van veel gemeenteraden, die gebruik van dat model lichtelijk geforceerd maakt. Tenzij samenwerking – in de gemeente vaak dankzij slechte persoonlijke verhoudingen – onmogelijk is, kan je je afvragen of de terugkeer naar het oude afspiegelingscollege niet te prefereren valt. Al is er het gevaar dat zulk een consensusmodel op langere duur ontaardt in een ondoordringbare technocratie.

Bedreigingen van de lokale democratie

Er is meer dan voldoende reden om zuinig te zijn op onze lokale democratie en die te koesteren, met inbegrip van alle gebreken die haar nu eenmaal aankleven. Het gemeentebestuur in Nederland levert daarnaast meer dan voldoende kwaliteit om er zuinig op te zijn. Nog steeds zijn veel mensen bereid zo ongeveer al hun vrije tijd te steken in goed raadswork. Als het gemeentebestuur zich voorziet van gekwalificeerde ambtelijke ondersteuning is het tot veel goeds in staat. Al is het dan wel verstandig niet te veel en te weinig beredeneerd te bezuinigen op deze ambtelijke steun.

Er zijn niettemin een paar bedreigingen die de lokale democratie op langere duur ernstig kunnen beschadigen. De eerste is de politieke fragmentatie, die vooral raden veel van hun politieke kracht ontnemt en daardoor de kritische begeleiding van B&W min of meer ondermijnt. In al te veel raden vormen fracties van gemiddeld drie leden of meer zo langzaam aan een uitzondering. In de stad Maastricht, bij voorbeeld, heeft de grootste fractie vijf zetels. Daarnaast telt hij liefst zes fracties met slechts één zetel in de raad. Het is nauwelijks denkbaar dat die de vereiste politieke denkkraft kunnen mobiliseren; ondersteuning zal daar altijd te beperkt blijven, ook als die zou worden uitgebreid. Het zou serieuze overweging verdienen om de kiesdrempel in gemeenten, net als voor de Kamer tenminste gelijk te stellen aan de kiesdeler. Maastricht zou dan in één klap al de eenpersoonsfracties kwijt raken, zoals dat ook geldt voor veel andere gemeenten [\[4\]](#). Er zijn misschien geen grote en dominante fracties nodig voor een goed werkend gemeentebestuur, maar de overmaat aan al te kleine groepen is slecht voor een ordelijke raadsdiscussie en die doet aan de kracht van de raad ernstig te kort.

Een tweede bedreiging van een behoorlijk functionerende gemeenteraad is de regionalisering van het bestuur. Onmiskenbaar zijn er veel problemen die bij een meer regionale aanpak gebaat zijn en die samenwerking van gemeenten noodzakelijk maken. Daar komt echter bij dat in een paar decennia in Den Haag vormen van decentralisatie zijn gegroeid die je amper als decentralisatie kan beschouwen, gelet op de voortgaande gedetailleerde bemoeienis van het Rijk. Er wordt daarbij voortdurend gekozen voor van bovenaf opgedrongen regionale bestuursconstructies. Daaraan valt op, dat die telkens worden gevormd tussen provinciaal en gemeentelijk bestuur in, zodat de democratische beïnvloeding en controle onvermijdelijk grote gebreken gaan vertonen.

Voor raadsleden is de regionale beleidsvorming niet werkelijk te controleren, maar ook het provinciaal bestuur schiet onvermijdelijk te kort. Wat wel functioneert is de controle vanuit

de rijksministeries waar dit soort decentralisatie is bedacht. Dat is meestal niet het ministerie van BZK dat daarvoor is toegerust; dat zit erbij en kijkt ernaar. Het zijn de uitgavenministeries die daarvoor kiezen en die soms opvallend nauwkeurig de schaal van zowel provincie als gemeente weten te ontwijken en daarmee de lokale en provinciale democratie (doelbewust?) op achterstand plaatsen. Dit systematisch ontwijken wekt op zijn minst de suggestie dat in het verkeer tussen centrale en lokale overheid het wantrouwen domineert.

Een regionalisering die leidt tot een niet constitutionele vierde laag van bestuur is een bedreiging van de democratie in zowel gemeente als provincie. Er zal dus moeten worden uitgezien naar andere vormen van regionale samenwerking, die de autonomie van afzonderlijke gemeenten en de beslissingsruimte van de gemeenteraad in stand laat. Waarin vooral onderling vertrouwen weer de boventoon voert.

Een veilige woonplaats

De brug van noord naar zuid in Rotterdam heeft laten zien dat de lokale overheid mensen bijeen kan brengen, ook al verschilt hun sociale en economische positie sterk. Het is de opdracht van het gemeentebestuur een woonplaats te scheppen, waar mensen zich thuis en veilig kunnen voelen. Het is de opdracht van het Rijk de brug van onderling vertrouwen te herstellen en daardoor bij te dragen aan het vermogen van de gemeentelijke democratie haar burgers een veilige woonplaats te bieden.

Gemeentebesturen en hun vereniging doen er ten slotte wijs aan niet elke operatie die van rijkswege als decentralisatie wordt aangediend als zodanig te beschouwen en gretig als geschenk te aanvaarden. Het kan soms, zoals is gebleken, een tamelijk giftig cadeau blijken te zijn. Decentralisatie is weliswaar een hoerawoord, maar het is niet altijd een hoerawerkelijkheid.

Prof. dr. J.Th. J. van den Berg was hoofddirecteur van de VNG tussen 1996 en 2002.

Referenties

[1] Het verhaal over de Erasmusbrug is ontleend aan Margreet Fogteloo en Riek Bakker, *De ruimte van Riek. Bouwend aan Nederland*, Amsterdam: Boom 2021, 37 - 53.

[2] Hier ga ik mijzelf plagiëren. Het thema van gemeente en woonplaats kwam immers ook aan de orde in het essay waarmee ik mijn loopbaan bij de VNG afsloot in 2002: *Een kwestie van vertrouwen. Een essay over de terugkeer van de politiek in het openbaar bestuur*, Den Haag: VNG Uitgeverij 2002, 18. De titel laat al zien dat het politieke karakter van het lokale bestuur mij al geruime tijd ter harte gaat.

[3] J.Th.J. van den Berg, *In het stadhuis zijn geen stemmen te halen. Een essay over raad en raadslid*, Den Haag: VNG Uitgeverij 1997.

[4] Nora Vissers, *Kiesdeler als kiesdrempel bij gemeenteraadsverkiezingen: de oplossing tegen het probleem van versnippering?* Montesquieu Instituut, Policy Paper nr 13, september 2022 Montesquieu Instituut. www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policy_paper_13/pdf.