



Hoe uniek is Bloemendaal?

door Joop van den Berg
Bespreking van Martijn Bolkestein en Meindert Fennema, Dorpspolitiek. Waar is het lokale gezag?, Uitgeverij Prometheus, Amsterdam, 2018. ISBN 978 90 446 3629 1.

Laten wij maar meteen beginnen met het zwakste punt van het boek van Martijn Bolkestein en Meindert Fennema: de titel. ‘Dorpspolitiek’ wekt de indruk van weinig verheffend geneuzel en *dédain* jegens de gemeentelijke democratie en haar functioneren. Alsof je een boek zult gaan lezen met een hoog ‘kèjjelache’-gehalte. De auteurs bedoelen het, zoals tegen het einde van het boek blijkt, voornamelijk liefkozend, maar

dat helpt niet echt. De lezer wordt op het verkeerde been gezet. Misschien dat zij aldus zichzelf en hun verhaal willen relativeren, want zij hebben dan toch maar een aantal jaren actief deelgenomen aan zulke ‘dorpspolitiek’, in de gemeenteraad van Bloemendaal.

Hoe ijverig zij daar hun raadswerk hebben verricht weet ik niet, maar als ik hun boek lees en het *commitment* zie dat eruit tevoorschijn komt, dan moeten zij beiden hun werk hoogst serieus hebben genomen. Het boek gaat in die zin dan ook niet over ‘dorpspolitiek’. Aan de hand van eigen ervaringen in Bloemendaal en kwalitatief onderzoek over andere gemeenten in Nederland – en zelfs in één Engelse gemeente – leveren zij

een serieuze en tegelijk levendige analyse van het gemeentebestuur in Nederland. De wijze van kijken wordt in hoge mate door de ervaring als raadslid getekend en dat maakt hun werk er alleen maar interessanter door.

Hoe is het nu om vier jaar lid te zijn van de gemeenteraad en wat kun je daar doen en bereiken? Die vraag vormt de basis van het boek. *Dorpspolitiek* levert niet alleen beschouwingen over de voornaamste ambten in de gemeente, maar ook over de positie van het gemeentebestuur en zijn mogelijkheden. Door vooral te kijken naar wat raadsleden wel en niet kunnen betekenen wijkt het boek, zoals de auteurs terecht constateren, nogal af van de doorgaans sterk bestuurskundig georiënteerde literatuur over het gemeentebestuur.

In *Dorpspolitiek* domineert de politiek-wetenschappelijke blik en het perspectief van onderaf. Zo wordt geprobeerd meer inzicht te leveren in het proces van beïnvloeding van het bestuur door de raad, raadsleden, en niet te vergeten, al dan niet georganiseerde inwoners. Dat alles bevordert een beeld van 'uit het leven gegrepen' politieke activiteit en maakt het boek dus buitengewoon leesbaar. Ondanks de serieuze aanpak, gaan de auteurs met humor en relativiseringsvermogen te werk.

Hoewel het boek niet alleen over hun eigen gemeente gaat, kiezen de auteurs toch voor Bloemendaal als hun belangrijkste casus. Geen wonder, want daar hebben zij hun praktische ervaring met de gemeentelijke politiek opgedaan. Nu is Bloemendaal wel 'een gevalletje': het werkte in korte tijd tussen 2014 en

2018 vier burgemeesters af, al lijkt het er nu een tikje rustiger geworden. Bovendien hanteert de gemeenteraad een beleid van ruimtelijke ordening die Bloemendaal maakt tot een 'in krimpfolie' gehulde plaats (een van de vele fraaie metaforen in het boek). Niets mag er veranderen. Enigszins soepel bestuur wordt er wel erg moeilijk door.

Het wekt de indruk dat Bloemendaal een unieke gemeente vormt, maar beide auteurs laten zien dat dit maar zeer ten dele het geval is. Alleen al van de nogal problematische politieke verhoudingen in Bloemendaal zijn meer voorbeelden te vinden: gemeenten voor hoofdzakelijk (zeer) welvarende bewoners, doorgaans hoog opgeleid en met een nogal klantachtige verhouding tot hun bestuurders. Zulke gemeenten zijn decenia lang gedomineerd door de VVD, die er over absolute raadsmeerderheden beschikte. Die zijn verleden tijd, ondanks dat de VVD intussen nationaal de grootste en dominante partij is geworden. Juist echter in gemeenten als Bloemendaal, Blaricum en Wassenaar hebben zij die traditionele meerderheden verloren, al zijn zij doorgaans nog wel de grootste in een gefragmenteerd politiek landschap (op een raad van 19 zetels telden de beide auteurs zeven fracties, sinds 2018 zijn het er acht). Tegenover de VVD is de lokale partij groot geworden, zoals die overal in Nederland aan belang heeft gewonnen en op veel plekken de 'normale' en zelfs gevestigde gemeentelijke partij is geworden.

Bloemendaal is dus wel een typische gemeente (in welkend 'suburbia'), maar het



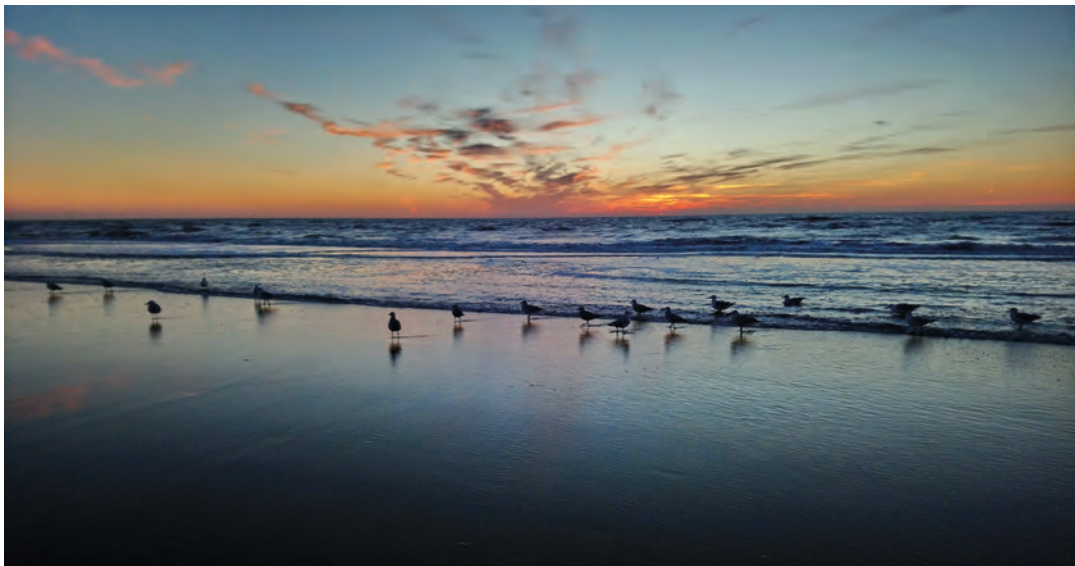
is niet uniek. Van lieverlede neigen Bolkestein en Fennema ertoe Bloemendaal meteen maar als een gemeente ‘als alle andere’ te beschouwen, maar dat gaat weer wat ver. Natuurlijk, om een beetje overzichtelijk over het Nederlandse gemeentebestuur te schrijven moet je ietwat overmoedig generaliseren. Maar het blijft altijd oppassen geblazen.

Voorbeeld: Bloemendaal is een gemeente met drie kernen die tot op grote hoogte gemeenschappen vormen die verwant en met elkaar vertrouwd zijn. Ook elders vallen gemeente en gemeenschap nogal eens samen, maar weer lang niet overal. In het noorden zijn heel wat gemeenten te vinden, waar een verstandige herindeling zonder veel rumoer is en wordt geaccepteerd: gemeente en gemeenschap vallen daar van oudsher helemaal niet samen. Het blijft voor beide auteurs dus worstelen met de vraag naar de representativiteit van wat zij tegenkomen en met de toelaat-

baarheid van generalisaties. Zij kunnen zich troosten met de gedachte dat zij niet de enigen zijn die daarmee moeten ‘*wirtschaften*’.

Als het gaat over de politieke ambten valt op dat de auteurs onevenredig veel aandacht geven aan het burgemeesterschap, wat tot op zekere hoogte te begrijpen is, gelet op de recente Bloemendaalse geschiedenis. Maar daardoor laat de aandacht voor de rol en positie van de wethouders in het boek te wensen over. Dit, terwijl Nederland juist uniek is door het gewicht dat in de lokale democratie wordt toegekend aan de wethouders. Beleid wordt in de eerste plaats gemaakt door de wethouders, veel meer dan door de burgemeester, hoeveel zichtbaarder die ook moge zijn. Daardoor is er wel veel aandacht voor het proces van benoeming van burgemeesters, hoewel de analyse van dat proces – hoe democratisch is het eigenlijk? - dieper had kunnen reiken. Over de totstandkoming

Zonsondergang in Bloemendaal



van colleges en de benoeming van wethouders krijgen wij opvallend weinig te horen. De uitzondering daarop vormen de in getal en belang toenemende wethouders van buiten de gemeente. Wethouders lijken de burgemeester achterna te gaan wat betreft externe werving, alsof het om een willekeurig beroep gaat in plaats van een plaatselijk ambt. Terrecht zijn de beide auteurs daar kritisch over.

Veel aandacht besteden Bolkestein en Fennema aan de lokale partij. Vaak is die, minstens aanvankelijk, een afscheiding van een van de bestaande traditionele partijen. In plaatsen als Bloemendaal uiteraard de VVD (in Wassenaar zijn er langzaamaan vier of vijf lokale partijen, allemaal varianten van de VVD). Veel van deze partijen lijden een kort bestaan: na enig succes bij de ene verkiezing volgt het overlijden bij de eerstvolgende. Andere blijven klein maar in hun bestaan wel hardnekkig (en lastig). Heel wat lokale partijen, zo laten de auteurs zien, zijn het product van gemeentelijke herindeling. Maar intussen zijn er al heel wat lokale partijen in Nederland die zijn uitgegroeid tot gevestigde formaties en die niet afhankelijk zijn, zoals de VVD, GroenLinks of het CDA, van nationale humeurigheid op de verkiezingsdag. In die laatste categorie scoort Bloemendaal misschien niet hoog, maar elders hebben lokale partijen stabiel gezag en bekwaamheid tot besturen opgebouwd.

Bolkestein en Fennema zijn, met oog op de variëteit van lokale partijen, iets te gemakkelijk geneigd om die te vereenzelvigen met populistische partijen, maar dat lijkt mij als

algemene conclusie niet werkelijk staande te houden. In grote steden, zoals Rotterdam, Den Haag en (tussen 2000 en 2010) Utrecht mogen zij de dominante lokale stroming vormen, maar in kleinere gemeenten is dat juist niet het geval. Misschien komt dat door de ietwat vage definitie van populisme die de auteurs hanteren en die al gauw leidt tot kwalificatie als populistisch.

Wel zijn de meeste lokale partijen terughoudend als het over cultuurproductie gaat en zijn ze vaak meer uit op conservering van het bestaande dan op grondige vernieuwing. Maar conservering is in de stedelijke ontwikkeling lang niet altijd 'conservatief', zoals de auteurs beweren. Actiegroepen in de jaren 70 van de vorige eeuw beijverden zich sterk voor behoud van gebouwen en hele stads- en dorpswijken en zij deden dit met succes. Meestal integreerden zij politiek in linkse partijen, de PvdA voorop, tegelijk de partij waartegen zulke actiegroepen aanvankelijk het hardst hadden geopponeerd.

Het is sowieso opvallend dat in het boek niet veel wordt gesproken over de PvdA. Enerzijds zal dat zijn veroorzaakt door de oriëntatie op Bloemendaal en soortgelijke gemeenten, waar de lokale sociaaldemocratie nooit veel voet aan de grond heeft gekregen. Maar, het zal ook te maken hebben met het tijdsgewricht: in 'suburbia' heeft de VVD veel aan kracht verloren maar in de meeste steden, ooit langdurig verkerend onder de hegemonie van de PvdA, is die partij volledig geërodeerd tot een kleine, doorgaans elitaire politieke stroming. Bolkestein en Fennema



Joop van den Berg

laten in het algemeen de geschiedenis van het gemeentelijke bestuur tamelijk links liggen; tot die geschiedenis behoort blijkbaar de PvdA.

De sterkste hoofdstukken zijn die over de ruimtelijke ordening en over gemeentelijke samenwerking. In het zevende hoofdstuk leveren de beide auteurs prachtige *case studies* van wat ruimtelijke inrichting aan problemen en conflicten kan aanrichten, zeker als je je woonplaats in 'krimpfolie' hebt gehuld. Dan wordt ruimtelijke ordening – vooral het roemruchte bestemmingsplan – het tegendeel van ontwikkeling en leidt elke poging tot verandering en aanpassing tot enorme heibel. Dan wordt de 'raadszaal' binnen de kortste keren een 'rechtszaal', zoals de auteurs aanschouwelijk laten zien.

Veel aandacht gaat in het boek voorts uit naar allerlei vormen van gemeentelijke samenwerking, in gemeenschappelijke regelingen, in ambtelijke samenwerking en fusie

en ten slotte gemeentelijke herindeling. Geen van deze verschijnselen kan rekenen op veel steun van de auteurs. Zij zijn er, terecht overigens, kritisch over. Gemeentelijke samenwerking zet raadsleden en vooral inwoners op steeds grotere afstand van de besluitvorming; zij verliezen er veelal de grip op. Van verantwoording en controle komt zo weinig terecht. Dagelijks bestuur en ambtelijke ondersteuning vormen een plichtsgetrouwe kern die steeds minder aandacht heeft voor de lokale context waarin zij werkzaam zijn. De auteurs zien intussen weinig heil in de meest genoemde en ook meest gehanteerde remedie tegen dit alles, de gemeentelijke herindeling. Op zijn minst begrijpelijk, maar ook ontmoedigend. Want wat moet er gebeuren als noch samenwerking noch herindeling een oplossing biedt? Daarop geven Bolkestein en Fennema geen antwoord, maar het probleem laten zij scherp zien.

'Tot troost' ondernemen Bolkestein en Fennema een kleine maar informatieve en ook

wel vermakelijke excursie naar de gemeente Frome, een stadje in Somerset, Engeland. Als je het leest heeft het veel weg van een imaginair paradijsje, ver weg in een even imaginair heuvellandschap. Er valt overigens wel van te leren, zij het in beperkte mate, omdat Engelse gemeenten zelf weinig te beslissen hebben en over heel weinig middelen beschikken.

Het boek eindigt met een aantal aanbevelingen, die alle het overdenken waard zijn, ook al zou ik ze niet graag allemaal overnemen. Veel valt immers te zeggen voor betere betaling van raadsleden, vooral in kleine gemeenten, en aanzienlijk betere ondersteuning van raden en raadsleden. Kleine gemeenten zouden als zodanig meer en beter kunnen worden ondersteund door het provinciebestuur en zijn ambtenaren. Net zoals beide auteurs bepleit ik graag de rechtstreeks gekozen burgemeester, ten behoeve van betere *checks and balances* in de lokale democratie.

In de door Bolkestein en Fennema bepleite raadsakkoorden in plaats van collegeakkoorden zie ik veel minder; de praktijk leert dat die zich in vaagheden hullen en voor het bestuur nauwelijks behulpzaam zijn. Ze risikereren het raadsdebat onder dikke dekens van vaagheid te smoren. Waar de voorkeur voor besluitvorming door uitgelote burgers vandaan komt, vermag ik van de zo nuchtere auteurs niet te begrijpen. Loting leidt niet tot representatief bestuur, tenzij je burgers tot deelname kunt dwingen. Welke garantie is er dat besluiten van bijeen gelote inwoners zullen worden aanvaard? Sinds wanneer zijn wij bereid om van het belangrijkste kenmerk

van de democratie, de plicht tot verantwoording, afstand te doen? Want loting maakt per definitie een einde aan alle verantwoording.

Nou ja, de aanbevelingen zijn het overdenken waard en dus ook nu en dan verwerping. Belangrijker nog: het boek is het lezen en overdenken waard.

prof.dr. J.Th.J. van den Berg is emeritus hoogleraar parlementaire geschiedenis in Leiden en parlementair stelsel in Maastricht. Hij was daarnaast onder meer lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid en hoofddirecteur/directievoorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

