

Lokale politiek als laboratorium

WBS jaarboek 2009



In de voetsporen van Wibaut en Drees

LOKALE POLITIEK ALS LABORATORIUM

WBS JAARBOEK 2009

Lokale politiek als laboratorium

In de voetsporen van Wibaut en Drees

WBS jaarboek 2009

Onder redactie van
Frans Becker
Menno Hurenkamp

Gastredacteur:
Pieter Tops

Inhoud

Frans Becker en Menno Hurenkamp

Inleiding 7

Pieter Nieuwenhuijsen en Paul Bordewijk

Volatiele jaren 19

Twintig jaar sociaal-democratische gemeentepolitiek

Ruud Vreeman

De stad en de economie 43

Pieter Tops

De PvdA en het nieuwe stedelijke activisme 51

Carolien Gehrels

Sociaal-democratische stadspolitiek en de noodzaak van kunst en cultuur in een wereldstad 61

Simon B. Kool

De Drufabriek in Ulft 75

J.Th.J. van den Berg

Sociaal-democratie, gemeentelijk bestuur en de vloek van de technocratie 101

Gerard Anderiesen

Het moeizame huwelijk tussen overheid en corporaties 119

Bert Otten

Wethouderssocialisme nieuwe stijl 133

Van plannen naar binden

Ferd Crone en Bouwe de Boer

Locale consensus als basis voor milieubeleid 153

Rutger Zwart en Jan-Jaap van den Berg

De heruitvinding van de sociaal-democratie op lokaal niveau 159

Jouke de Vries

De gemeente als eerste overheid 169

Jelle van der Meer

De spagaat van Loppersum 181

Personalia 195

Personenregister 199

Inleiding

Frans Becker en Menno Hurenkamp

Toen wij het plan opvatten om, met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 in het verschiet, een boek samen te stellen over sociaal-democratische gemeentepolitiek, speelden twee vragen door ons hoofd. De eerste was: zou er een nieuwe generatie lokale politici van PVDA-huize bestaan die een gemeenschappelijk program ontwikkelen, een vergelijkbare houding en stijl en een gezamenlijke visie hebben – en elkaar daarin stimuleren? De tweede vraag luidde: zijn, nu de Partij van de Arbeid zich op landelijk niveau maar moeilijk kan herstellen van een vertrouwensbreuk met een belangrijk deel van haar electoraat, op lokaal niveau tekenen van zelfvertrouwen en vernieuwing te vinden? Ligt, met andere woorden, een begin van de weg terug omhoog in de lokale politiek? Kan de gemeente als proeftuin dienen voor de natie, met een nieuwe politiek van duurzame economische dynamiek, gecombineerd met sociale en culturele pacificatie en vooruitgang?

In onze speurtocht naar een antwoord werden wij – misschien wel tot onze eigen verbazing – getroffen door een gemeenschappelijke oriëntatie, houding en stijl van lokale PVDA-politici door alle verschillen heen,

die nu eenmaal ook samenhangen met de grote verschillen tussen gemeenten. Wat ons daarbij opviel, is dat deze gemeenschappelijkheid helemaal niet belééfd wordt. Er zijn geen gezamenlijke ontmoetingsplaatsen of fora; er is geen gemeenschappelijk politiek program; geen website waar men elkaar ontmoet. De gemeente bleek bovendien een interessante broedplaats voor het oplossen van urgente maatschappelijke vraagstukken en spanningen en voor het uitzetten van nieuwe lijnen van sociaal-democratische politiek. Daarmee houdt de praktijk van de sociaal-democratische gemeentepolitiek een belofte in voor een herpositionering van de PVDA. Kan de levendige praktijk tot een geheel gesmeed worden? Er zijn aanknopingspunten genoeg. Tegelijkertijd maakt de landelijke electorale trend wég van de sociaal-democratie duidelijk dat het jonge, lokale optimisme ook makkelijk in de kiem kan worden gesmoord. Waar lokale PVDA'ers in het recente verleden ook wel onevenredig profiteerden van nationale ontwikkelingen, moeten ze er nu rekening mee houden dat ze hard afgerekend worden op een programma dat ver buiten hun bereik ligt.

De bakermat van wat het ‘wethouderssocialisme’ is gaan heten, is te vinden in de periode tussen de wereldoorlogen. Het behoort tot de kern van het erfgoed van de sociaal-democratische beweging in Nederland. Bij ontstentenis van regeringsdeelname op nationaal niveau – de katholieken wilden niet dan bij uiterste noodzaak met de socialisten regeren, en deze noodzaak deed zich pas in 1939 voor – vond in het interbellum de politieke creativiteit en daadkracht van de socialistische beweging vooral een uitweg in de gemeentepolitiek. Hier zetten de socialistische wethouders een omvattend project voor emancipatie en lotsverbetering van de burgers van hun gemeenten in gang, op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur.¹ Sociaal-democratische wethouders vormden een belangrijk rekruteringsveld voor de nationale politiek: zij genoten dikwijls meer algemene bekendheid dan ervaren parlementariërs.²

Aanvankelijk diende het in 1899 vastgestelde gemeenteprogram, dat nadrukkelijk voortbouwde op wat in Amsterdam door de radicale liberalen tot stand was gebracht, als richtsnoer voor de lokale politici van de SDAP.³ Inzet van de socialistische gemeentepolitiek diende te zijn, in de woorden van Pieter Lodewijk Tak, ‘al wat kan dienen om den levensstandaard der arbeiders te verhoogen en hen daardoor op te wekken uit de dofhed van het armelijke leven, dat aan de *bewustwording van het klassebelang* in de weg staat; èn al wat kan dienen om *aan het kapitalisme terrein te ontnemen,*

*waar collectivistisch beheer in zijne plaats treedt, en behalve dadelijke voordeelen, het bewijs zijner bruikbaarheid levert en de oefenplaats biedt voor latere uitbreiding’.*⁴ Lotsverbetering, versterking van positie en klassenbewustzijn van de arbeiders en leerschool zijn de drie elementen die in deze omschrijving centraal staan. Zij zijn onder meer te realiseren door het scheppen van publieke voorzieningen (‘het kapitalisme terrein te ontnemen’).

In 1919 werd een nieuw gemeenteprogram aangevaard, dat grotendeels het werk van F.M. Wibaut was. Het week in visie niet af van het eerdere, maar bracht op verschillende onderdelen verduidelijking en aanvulling. ‘De sociaal-democratische gemeentepolitiek stelt zich ten doel het orgaan der gemeente meer en beter dienstbaar te maken tot het inrichten en beheeren van allerlei instellingen ter voorziening in de behoeften der ingezetenen, waarbij gestreefd wordt naar het grootst mogelijke gerief voor de verbruikers en rekening wordt gehouden met hun economische positie. Langs deze weg bevordert de sociaal-democratische gemeentepolitiek de socialistische gedachte’, aldus het program.⁵ In dit nieuwe program werd de nadruk gelegd op een actieve gemeentelijke rol op het gebied van de levensmiddelenvoorziening en de volkshuisvesting. Dit laatste was mogelijk gemaakt door de Woningwet van 1901. Aan de gemeentelijke woningbouw werd de voorkeur gegeven boven de verenigingsbouw.⁶ In de praktijk realiseerde de gemeente in coalitie met archi-

tecten, bouwers en woningbouwverenigingen een schitterend volkshuisvestingsprogramma.⁷

De gemeente vormde tijdens het interbellum een buitengewoon vruchtbaar terrein van sociaal-democratische politiek en was in menig opzicht een ‘proeftuin’ voor de verzorgingsstaat die na 1945 in Nederland gestalte kreeg.⁸ Amsterdam nam daarbij een bijzondere plaats in, door het gezag en de invloed van zijn gemeentebestuurders in de landelijke SDAP – zij gaven immers over het algemeen de toon aan en stippelden de partijlijn uit – en door de voorbeeldfunctie die Amsterdam voor de andere grote steden in de randstad vervulde. De sociaal-democratische gemeentepolitiek onderscheidde zich vooral, aldus Herman de Liagre Böhl, doordat ze aanstuurde op een zo breed mogelijke en systematische naasting van bedrijven. ‘Tegenover de chaos, het winstbejag en de verspilling van het kapitalisme stond de gemeenschappelijke voorziening in allerlei behoeften door gemeentebedrijven.’⁹ Deze bedrijven dienden niet alleen uitstekende producten af te leveren, die beneden de kostprijs lagen, ze moesten bovendien op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, de outillage en de bedrijfsvoering een voorbeeldfunctie vervullen.

In de praktijk van de gemeentepolitiek breidden de sociaal-democratische bestuurders publieke voorzieningen en publieke invloed aanzienlijk uit, met name in de distributie van levensmiddelen, in de woningbouw en de volkshuisvesting. De Amsterdamse wet-

houder S.R. de Miranda was de inspirator van een activistische gemeentelijke levensmiddelenpolitiek, waarbij hem uiteindelijk de socialisatie van het hele distributiesysteem voor ogen stond. Zijn inspanningen culmineerden in de oprichting van een centrale markthal van gemeentewege, die in 1934 werd voltooid.¹⁰ De Miranda was voorts samen met Wibaut de gangmaker van een sterk interventionistisch woningbouw- en volkshuisvestingsbeleid dat niet alleen in betrekkelijk korte tijd de scherpste kanten van de woningnood wegnam, maar bovendien kwalitatief impo-
neerde.

Onomstreden was de sociaal-democratische politiek op deze punten echter niet. Vooral de liberalen in de Amsterdamse gemeenteraad boden weerwerk tegen het gemeentelijk activisme van de SDAP-wethouders. De economische crisis van de jaren dertig zou uiteindelijk dit activisme financieel smoren. Ook in eigen kring was niet iedereen even overtuigd van het belang van sociaal-democratische gemeentepolitiek en de wijsheid van de SDAP-wethouders. Toen twee Amsterdamse wethouders in 1920 de gemeentewerklieden minder loonsverhoging wilden geven dan ze hadden geëist, trad P.J. Troelstra voor de werklieden in het krijt. Die wethouders bleven maar aan hun baantjes hangen en dachten niet aan de partij en haar kiezers. In een redevoering stelde hij: ‘Voor de werfkracht der partij zijn ze verloren. Ik zou ze van hun wethouderszetels willen trappen, om hen weer aan ’t werk te krij-

gen voor de partij.’ ‘Maar gij hebt niet te trappen,’ antwoordde Wibaut in *Het Volk*, ‘want ik zit er in opdracht van de partij.’ Troelstra weer, in dezelfde krant, waarvan hij hoofdredacteur was: ‘Dat kan wel zijn, maar toch gaat er teveel kracht verloren aan het bekleeden der wethouderszetels. Dat moest beperkt tot het noodzakelijkste. De partijgenooten moeten kritiseren, propageeren, aldoor en immer, doch zoo weinig mogelijk baantjes aannemen.’ De niet-socialistische pers smulde ervan.¹¹

‘Gas- en watersocialisme’: zo is de sociaal-democratische gemeentepolitiek in deze jaren wel omschreven. Maar dat doet het program en praktijk van de socialistische bestuurders toch tekort. Naast het verzorgen van nutsvoorzieningen beoogden zij in veel bredere zin sociale en culturele doelstellingen te verwezenlijken door middel van actief overheidsoptreden. Bovendien zagen zij voor de gemeente ook een regulerende rol in het economisch leven weggelegd: door beïnvloeding van het marktmechanisme middels prijsregelende gemeentebedrijven en door het stichten van gemeentelijke instellingen als gemeentelijke keukens, eethuizen, wasinrichtingen en badhuizen, zoals De Miranda in zijn in 1926 verschenen brochure *De gemeenten en haar nieuwe taak* uiteenzette. De gemeente kreeg aldus een cruciale rol toebedeeld om breed gedefinieerde publieke belangen te behartigen. Zij diende door actief optreden kapitalistisch falen te compenseren, ongewenste gevolgen van economische ontwikkeling en urbani-

satie te corrigeren, en de culturele ontwikkeling van de arbeidersbevolking te stimuleren. In de loop der jaren verschoof daarbij het perspectief: de aanvankelijk vrijwel exclusieve gerichtheid op de arbeidersklasse maakte plaats voor inclusieve aandacht voor alle burgers van de gemeente.

Zoals J.Th.J. van den Berg in dit jaarboek laat zien, omvat dit wethouderssocialisme twee klassieke kernen van gemeentepolitiek: de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en de sociale politiek. De planmatige ontwikkeling van de stad en haar infrastructuur vormen de ‘portefeuille’ waarmee Wibaut beroemd is geworden; de voorzieningen en inkomensmaatregelen die het welzijn en de gezondheid van de burgers en hun bestaanszekerheid vergroten, vormen de ‘portefeuille’ van Willem Drees. Als derde opdracht van de socialistische gemeentepolitiek zou men dan nog die van Emanuel Boekman kunnen rekenen: de cultuurpolitiek.

Na 1945 vormde de gemeente een van de belangrijkste werkerterreinen voor de PVDA en was voor sociaal-democratische gemeentepolitiek en politici een pioniersrol weggelegd – al stonden deze toen enigszins in de schaduw van de nationale wederopbouwpolitiek en ontwikkeling van de verzorgingsstaat. In *Het negende jaarboek voor het democratisch-socialisme* beschreef Pieter Nieuwenhuijsen de ontwikkeling van deze naoorlogse gemeentepolitiek.¹² Centraal in zijn analyse stond de rol die opeenvolgende generaties socialistische bestuurders speelden als planners en vormgevers

van een toekomstbeeld: de wederopbouwers (jaren veertig), de bouwers aan de stad van de toekomst (jaren vijftig en zestig), de democratiseerders (jaren zeventig) en de ondernemers en managers (jaren tachtig). Men zou kunnen zeggen dat hij daarmee tevens vier verschillende beleidsfilosofieën in kaart heeft gebracht van de naoorlogse sociaal-democratische stadspolitiek tot aan de jaren negentig.

In zijn overzicht komen wat men kan omschrijven als de twee gezichten van het wethouderssocialisme duidelijk naar voren. Enerzijds is er de verbeelding, de toekomstgerichtheid, de bestuurskracht van de wethouders, in dienst van de ontwikkeling van de stad en haar bewoners. Anderzijds is er de overmoed, de overspannen en grootschalige ambitie en de grote projecten, in dienst van een iets te onthecht wethouderssocialisme. Dit laatste kwam knarsend tot stilstand door een aantal electorale afstraffingen in de jaren negentig. In sommige steden verloor de PVDA in korte tijd de helft van haar kiezersaanhang. De bestuurders waren het contact met hun achterban verloren.¹³ Dit decennium vormde de voorafschaduw van wat na de eeuwwisseling in de landelijke politiek zou volgen.

Met het krachtig electoraal herstel op gemeentenniveau in 2006 is niet in één keer het afbrokkelend vertrouwen van het decennium ervoor goed gemaakt – daarvoor is de keuze van de kiezer te vluchtig geworden – maar werd wel een nieuwe mogelijkheid geboden het wethouderssocialisme opnieuw uit te vinden.

De huidige wethouders sluiten aan bij zowel de traditie van Wibaut als die van Drees. Zij schuwen grotere ingrepen in de fysieke omgeving en infrastructuur niet, maar houden tegelijkertijd de sociale samenhang, de participatie en sociale voorzieningen in de gemeente scherp in het vizier. Ze ontwikkelen onderhands een nieuw idee van stedelijk burgerschap. Zij worden geleid door een combinatie van pragmatisme en bevologenheid. Ze zijn op zoek naar bestuurskracht; ze zijn niet meer tevreden met beleidsnota's, maar opereren activistisch, 'hands on'. Ze zijn sterk gericht op 'de boel bij elkaar houden', met een open zenuw voor fragmentering van de samenleving en achterblijven van bevolkingsgroepen. Ze stimuleren gemengd bouwen, deelname van burgers aan de lokale samenleving en sociale cohesie, en ze interveniëren met gerust hart 'achter de voordeur' wanneer burgers daar naar hun smaak aanleiding toe geven. Hun stijl is direct, hun houding sturend, maar open voor burgerparticipatie. Het lijkt erop dat ze geleerd hebben van de fiasco's in de jaren tachtig en negentig.

De herleving van een activistische sociaal-democratische lokale politiek speelt zich af tegen het decor van ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen. Sommigen vergelijken de huidige tijd met die van de eeuwwisseling ruim honderd jaar geleden. Niet waar het gaat om armoede en achterstand, wel waar het gaat om de snelheid en diepgang van economische, sociale, de-

mografische en culturele ontwikkelingen en spanningen. In die zin is er opnieuw behoefte aan een wethouderssocialisme à la Wibaut en Drees. Zeker, veel van wat zij beoogden, is gerealiseerd sinds zij aantraden; dat moet, zoals de Amsterdamse burgemeester Job Cohen zei in een herdenkingsrede naar aanleiding van het Wibaut-jaar in Amsterdam, bewaard en bewaakt worden. Maar er liggen opnieuw grote vragen op het gebied van integratie, onderwijs, zorg, cultuur en veiligheid, die om een grote visie vragen. Daarbij komt dat de overheid tal van nutsvoorzieningen uit handen heeft gegeven. Er is op het gebied van infrastructuur – glasvezel, afvalverwerking, energie, vervoer – een nieuwe balans nodig van private en publieke bemoeienis en zeggenschap.¹⁴

Lokale politici moeten rekening houden met een gecompliceerd krachtenveld. Allereerst zorgen trends in demografie, economie en sociale verhoudingen voor veel onrust. Buiten de verstedelijkte gebieden is sprake van krimpende bevolkingsaantallen, waardoor economische dynamiek en sociale en culturele voorzieningen onder druk komen te staan. Aan de andere kant ontstaan in de stedelijke gebieden nieuwe urbanisatievraagstukken. De grote steden vormen de nieuwe knooppunten in een sterk geïnternationaliseerde economie. Sommige hebben sinds de jaren zeventig een renaissance doorgemaakt, met een opbloei aan economische activiteit, een terugkeer van de middengroepen naar de stad en een herleving van de stadscentra. Zij

concurreren met hun tegenhangers in de rest van de wereld om economische en culturele activiteit. In deze stedelijke centra hoopt zich rijkdom en activiteit op rond de groeipolen van de nieuwe dienstverlening en creatieve industrie, maar tegelijk is er armoede en achterstelling onder hen die als gevolg van onvoldoende scholing of specifieke competenties niet makkelijk mee komen in deze nieuwe economie. Oude industriecentra hebben het vaak moeilijker om de overgang naar nieuwe bloei te maken dan klassieke dienstverleningssteden met een brede economische basis. De beroepskwalificaties van hun inwoners passen minder goed bij de kennisintensieve diensteneconomie en zij moeten deels naar een nieuw type bedrijvigheid en ondernemerschap toegroeien. Tegenover de stad als emancipatiemachine staat de stad als producent van achterstand en tegenstellingen, met risico's voor de sociale samenhang.

In de tweede plaats maken sociaal-democratische gemeentepolitici deel uit van een beweging die in West Europa in tamelijk zwaar weer verkeert. Na een succesvolle periode van regeringsdeelname in de meeste landen van de EU beleeft de sociaal-democratie een electorale terugslag en bezint zij zich op de uitgangspunten van de 'Derde Weg-periode'. Het uitbreken van de financiële en economische crisis heeft de sociaal-democratie niet de wind in de zeilen gebracht. Integendeel, in Nederland – en elders – wordt gematigd links onder vuur genomen door populistisch rechts, verliest

zij terrein aan de sterke concurrentie op links en wordt zij overschaduwd door een 'compassionate conservatism' van rechts. Er is een vertrouwensbreuk met belangrijke delen van het electoraat ontstaan die noopt tot herbezinning en heroriëntatie: een herijking van programmatische positie en manier van werken. De zoektocht van lokale politici van de PVDA naar nieuwe vormen van gemeentepolitiek maakt daar deel van uit.

Ten derde worden de gemeentelijke politici geconfronteerd met veranderingen in de maatschappij die dwingen tot herbezinning op democratische omgangsvormen en verhoudingen en vormen van politiek bedrijven. Het maatschappelijk middenveld, vroeger vanzelfsprekende bondgenoot in verzuilde structuren, is verregaand verzelfstandigd en in schaal vergroot en kan een geduchte tegenspeler zijn tegenover lokale overheden. Ook de lokale politiek heeft de nodige moeite sommige groepen burgers te bereiken en te binden aan de lokale democratie. In de hedendaagse ongeremde maatschappij is bovendien niet alleen persoonlijke emancipatie een hoofddoelstelling, maar is een zekere disciplinerende en terughoudende evenzeer gewenst. Van politici vraagt dit een nieuw repertoire aan optreden. Nadat de 'regenten' van de jaren tachtig werden ingewisseld voor de 'netwerkers' van de jaren negentig, worden de zichtbare politici van nu gekenmerkt door een scherper politiek profiel, door doenerige idealisten. Het tamelijk eenzellige besturen en managen van de jaren tachtig dat alleen naar resultaten

keek, werd in de jaren negentig ingeruild voor een deliberatieve aanpak waarbij het proces centraal stond. Inmiddels begrijpen succesvolle bestuurders ook dat de zorgen van hun burgers serieus nemen vraagt om richting geven, om herstel van publieke normen die moeten worden voorgeleefd, om herleving van de politiek als ambacht.

Daarmee is tevens een buitengewoon belangrijk aspect aangegeven van de ontwikkeling van een nieuw lokaalpolitiek elan: personen doen ertoe. In de Nederlandse politieke verhoudingen is dat een lastige kwestie, omdat de persoon in de gemeente die verreweg de meeste bekendheid heeft, de burgemeester, niet gekozen wordt en de wethouders meestal in zijn of haar schaduw blijven. Het belang van het persoonlijke element vraagt om een veel serieuzer mechanisme van rekrutering en opleiding dan tot nu in de PVDA gebruikelijk is.

Dit jaarboek van de Wiardi Beckman Stichting gaat over de traditie en de vooruitzichten van de sociaal-democratische gemeentepolitiek. Welke inspiratie biedt het wethouderssocialisme voor nu? Wat zijn de belangrijkste politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in de sociaal-democratische gemeentepolitiek? En welke thema's zullen in de komende periode een centrale rol spelen in de gemeentepolitiek van de PVDA? Het boek beperkt zich tot vraagstukken die verband houden met de inrichting van de lokale maatschappij. Beschou-

wingen over grensoverschrijdende samenwerking of de rol van de gemeente in ontwikkelingssamenwerking zal men er niet aantreffen. Naast bijdragen van academici, die zich beroepshalve al langere tijd bezighouden met het lokale bestuur, staan in dit boek ook beschouwingen van mensen uit de praktijk: burgemeesters en wethouders.

Pieter Nieuwenhuijsen beschrijft, samen met Paul Bordewijk en ruim twintig jaar na zijn beschouwing over de naoorlogse gemeentepolitiek van de PVDA, wat er sindsdien is gebeurd. De bewegingen van de kiezers, zo laten zij zien, zijn uiterst grillig geworden, maar laten tot 2006 een duidelijk dalende trend zien, niet alleen voor de PVDA maar ook in opkomst. Zij analyseren de oorzaken daarvan en laten zien welke maatregelen zijn genomen om het laatste tegen te gaan en het bleke profiel van de gemeentepolitiek bij te kleuren met maatregelen voor bestuurlijke vernieuwing. Wat de PVDA betreft geven zij een overzicht van de nieuwe accenten die deze partij lokaal heeft gelegd sinds 2002, leidend tot een nieuw paradigma. Zij sluiten af met lessen voor de toekomst.

Ruud Vreeman, die kort voor het verschijnen van dit boek terugtrad als burgemeester van Tilburg, behandelt een stiefkind in het sociaal-democratisch denken: sociaal-economische strategieën voor de stad. Hij analyseert de positie van de stad in het nieuwe economische krachtenveld, verwijzend naar de opvattingen van hedendaagse onderzoekers als Richard Florida en

Edward L. Glaeser. Gebaseerd op zijn ervaringen in Zaanstad en Tilburg schetst hij verschillende sociaal-economische strategieën, die gevormd worden rond vier begrippen: ontwikkeling van talent, innovatie, verbinding en het onderscheidend vermogen van de stad. Het is de kunst om gerichtheid op de toekomst met de historische identiteit van de stad, traditie met vernieuwing te verbinden.

Pieter Tops, die als gastredacteur optreedt bij de bezorging van dit jaarboek, gaat in zijn bijdrage in op de sociale veranderingen waarmee het gemeentebestuur wordt geconfronteerd. Hoe kan het een antwoord bieden op de sterke fragmentatie van de lokale samenleving, terwijl tegelijkertijd richting en sturing nodig zijn? Hoe kan het de klassieke roep om emancipatie verenigen met de noodzaak om grenzen te stellen in een tijd van grote ongedisciplineerdheid? En hoe kan het gemeentebestuur een antwoord vinden op de nieuwe houding van verschillende groepen burgers, waarvan sommigen zich afkeren van de overheid terwijl anderen de overheid ten eigen bate gebruiken? Mede gebaseerd op zijn ervaringen als onderzoeker en raadgever biedt hij een gebalanceerde uitweg uit deze dilemma's.

Carolien Gehrels, wethouder te Amsterdam voor onder meer kunst en cultuur, schetst de opgaven voor het stadsbestuur in tijden van globalisering. De stad moet zich niet alleen internationaal onderscheiden, maar tegelijkertijd haar inwoners binden en uitdagen. Voor een sociaal-democratische bestuurder zijn daarbij

heldere politieke doelstellingen en een open houding onontbeerlijk, zo betoogt zij. De broodnodige onderlinge verbanden binnen de sociaal-democratie zouden beter ontwikkeld moeten worden om gezamenlijk een krachtiger positie te kunnen innemen.

Joop van den Berg stelt in zijn beschouwing de verhouding van de sociaal-democratie tot het gemeentebestuur en gemeentelijke democratie centraal. Wil de PVDA haar rol als een van de – tot nu toe – twee grote volkspartijen behouden, dan zal zij haar volle aandacht aan de gemeentelijke democratie moeten geven en die niet ten achter mogen stellen bij wat landelijk wordt nagestreefd. Van den Berg analyseert vanuit dit kader de positie van de gemeente in het binnenlands bestuur, de electorale beweging, de programmatische koers van de PVDA en het vraagstuk van schaal en solidariteit tussen stad en omgeving. Hij voorziet deze thema's bovendien van aanbevelingen voor de nabije toekomst. Een van de vraagstukken die meer aandacht verdienen, zo meent hij, is de schaalvergroting van maatschappelijke organisaties, die de gemeente ontgroeien als gesprekspartner, waardoor enorme sturingsvraagstukken voor de lokale overheid ontstaan. Een ander is de onevenwichtige verhouding tussen de stad en het omliggende gebied, waardoor de stad het gevaar loopt te verstikken. De gemeentepolitiek is het trotse erfgoed van de Nederlandse sociaal-democratie, maar ze heeft wel voortdurend onderhoud, onder het provocerende motto: Eerst doen, dan nadenken.

Gerard Anderiesen vertegenwoordigt het perspectief van een van de genoemde maatschappelijke organisaties: de woningcorporaties. Hij keert zich tegen het eenzijdige beeld dat van de corporaties is ontstaan als zouden zij hun maatschappelijke taak niet serieus nemen. Hij laat zien op welke wijze stad en corporaties in Amsterdam sinds de bruteringsoperatie in de jaren negentig – niet zonder spanning – samenwerken aan een grootschalig investeringsprogramma om de kwaliteit van de volkshuisvesting in de hoofdstad te verbeteren. De politiek van het huidige kabinet is verre van behulpzaam geweest om dit programma te ondersteunen. Het beleid noch de markt biedt perfecte uitkomsten, zo meent hij. De huidige crisis zou wellicht vastgeroeste kaders kunnen openbreken.

Bert Otten beschrijft hoezeer diverse politieke ontwikkelingen de gemeente een centrale plaats in het politieke en beleidsmatige speelveld van Nederland hebben gegeven. De PVDA ontbrak het daarbij aan een eigen routekaart. Proefondervindelijk zoekt zij haar weg. Als wethouder van Hengelo beschouwt hij zich als vertegenwoordiger van een nieuwe generatie van wethouders die – met een eigen bestuursstijl – een eigen koers uitzet bij de hervorming van de lokale verzorgingsstaat, waarbij verbinden en verheffen kernbegrippen zijn. Retro-innovatie is een van de interessante strategieën die hij voorstaat in de publieke sector: 'Er is een voortdurende ratrace naar vernieuwing. Programma's en projecten worden onvoldoende geëvalu-

eerd. Het leervermogen van de overheid is beperkt. Vaak kunnen oude recepten in een nieuw jasje heel effectief zijn.’

Ferd Crone en Bouwe de Boer schetsen een vergelijkbare activistische koers, maar dan op het terrein van duurzaamheid en energiepolitiek. Zij passen in feite het begrip stedelijk regime toe dat door Pieter Tops wordt geïntroduceerd: het scheppen van samenwerkingsverbanden, maar binnen een kader waaraan de gemeentelijke politici richting geven. Mensen, intuïtie, ondernemingslust, vriendschap en borging zijn voor hen de kernwoorden om het succes van Leeuwarden op dit terrein te verklaren. Ook Rutger Zwart, voorzitter van de PVDA-gemeenteraadsfractie in Nijmegen, en Jan-Jaap van den Berg benadrukken de mogelijkheden en noodzaak voor lokaal handelen. Omdat veel maatschappelijke vraagstukken zich vooral binnen de horizon van de plaatselijke samenleving voordoen, is lokaal handelen hier ook het meest geëigend. Zij illustreren hun opvatting met voorbeelden uit de praktijk van de Nijmeegse politiek op het terrein van het onderwijs, het ondernemingsklimaat en de veiligheid, onder het motto: Je kunt meer dan je denkt. Juist de raadsfractie kan daarbij in alle vrijheid het sociaal-democratische programma vertegenwoordigen. Zij wijzen tegelijkertijd op de hinderlijke rol van een zwenkende rijksoverheid die lokale initiatieven ernstig kan frustreren.

Jouke de Vries geeft een overzicht van de bestuurskundige inzichten over de positie van het gemeentelijk

bestuur. Twee maatschappelijke processen stellen de lokale gemeenschap en politiek centraal: globalisering – de combinatie van globalisering en lokalisering – en decentralisatie. De gemeente wordt inderdaad de eerste overheid. Om aan de toegenomen maatschappelijke complexiteit tegemoet te komen is de methode van lokale overheden verschoven van ‘government’ naar ‘governance’, een zachtere vorm van sturing, die echter onvoldoende richting kan bieden. In het lokale bestuur moet weer duidelijk worden wie beslissingen neemt en eindverantwoordelijkheid heeft. Hoe daar te komen vormt de afsluiting van zijn bijdrage.

Jelle van der Meer geeft een beeld van ‘governance’ in de praktijk met zijn impressie van de politiek in Loppersum. In deze Groningse gemeente met zeventien dorpen in een krimpgebied proberen de lokale politici de burgers te binden, hun voorzieningen zoveel mogelijk op peil te houden, af en toe stappen vooruit te zetten, en dit in een constellatie waarin personen er per saldo meer toe doen dan partijen. De financiële mogelijkheden zijn echter beperkt. De samenwerking tussen gemeenten biedt enerzijds meer stabiliteit, maar doet ook democratische controle en zeggenschap vervagen.

Simon B. Kool, ten slotte, voorziet dit jaarboek van een foto-essay over een zeer bijzonder lokaal politiek avontuur: de herschepping van de Drufabriek in Ulft tot een cultureel centrum voor de gemeenschap en een prachtige plek om te wonen. Er is bijna geen familie in

Ulfthoek waarvan niet een of meerdere leden in deze fabriek in de Achterhoek hebben gewerkt. Toen het bedrijf werd overgenomen en naar elders werd verplaatst, was de grote vraag: wat nu? Met creativiteit, politieke visie, doorzettingsvermogen – soms neigend tot fanatisme – is het gelukt het hele industriële complex te behouden en in iets nieuws om te zetten: het resultaat van de inzet van de PVDa en in het bijzonder van een van haar vertegenwoordigers.

Al deze bijdragen tezamen leveren een beeld van het nieuwe activisme van de PVDa op plaatselijk niveau. Zij bieden zicht op een energiek beled, zij het nog divers programma en op een levendige wijze van politiek bedrijven. De nabije toekomst zal leren hoeveel ‘wintervet’ in deze combinatie van idealisme en prag-

matisme is opgeslagen. Kan deze praktijk een springplank zijn om de sociaal-democratie nieuw leven in te blazen, ook na tegenvallende verkiezingen? Zit er genoeg overtuiging en visie in de lokale verzorgingsstaat die met vallen en opstaan ontstaat, genoeg om ook bijvoorbeeld de culturele spanningen die zich nu zo sterk op internationaal, nationaal en lokaal niveau uiten, duurzaam te kanaliseren? Genoeg ook om vertrouwen te herstellen in een sociaal-democratie die haar in de ogen van haar klassieke achterban in de steek heeft gelaten?¹⁵ Slagen de gemeentepolitici van de PVDa in deze moeilijke opdracht, dan zijn zij er opnieuw in geslaagd van de gemeente een laboratorium te maken voor nationale politiek, en dit keer ook een laboratorium voor herstel van de sociaal-democratische beweging.

NOTEN

- 1 De geschiedschrijving van de sociaal-democratische gemeentepolitiek is buitengewoon fragmentarisch. Naast enkele verspreide artikelen is er het standaardwerk van P.F. Maas, *Sociaal-democratische gemeentepolitiek 1894-1929*, 's-Gravenhage 1985; er zijn diverse, soms voortreffelijke lokale of stadsgeschiedenissen; er zijn de biografieën door G.W. Borrie; en er zijn twee prachtige portretten van het socialistische lokale bestuur door J. de Roos: *Met enige schroom. Pioniers van het lokaal bestuur*, Amsterdam 2000, en *Besturen als kunst. Lokale sociaal-democraten 100 jaar verenigd*, Amsterdam 2002.
- 2 P. Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer 1985, 7.
- 3 Zie *Grenzen aan de markt. Privatisering en de hervorming van de publieke sector*. Rapport van de Commissie Van Thijn, Amsterdam 2002, 25 e.v.
- 4 J. Perry, ‘Aanpakken wat mogelijk is.’ De SDAP en haar gemeentepolitiek’, in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988, 20.
- 5 H. de Liagre Böhl, ‘De stad bestuurd. De paarse proeftuin. Radicalisering van het Amsterdamse gemeentebestuur rond 1900’, in: M. Bakker e.a. (red.), *Amsterdam in de tweede Gouden Eeuw*, Bussum/Amsterdam 2000, 161.
- 6 G.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut, mens en magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek*, Assen 1968, 139.
- 7 Zie bijvoorbeeld: J. van der Lans, *Het rode geluk. Een geschiedenis van de Algemene Woningbouwvereniging*. Met medewerking van Lin Tabak, Amsterdam 2008.
- 8 Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin*.
- 9 De Liagre Böhl, ‘De stad bestuurd’, 161.

- 10 G.W.B. Borrie, *Monne de Miranda. Een biografie*, 's-Gravenhage 1993, 209 e.v.
- 11 E. Slot en H. Moor, *Wibaut. Onderkoning van Amsterrdam*, Amsterdam 2009, 86-87.
- 12 P. Nieuwenhuijsen, 'Het onderschatte project van de PVDA. Veertig jaar gemeentepolitiek', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988.
- 13 F. Becker e.a. (red.), *Rotterdam. Het vijftiendwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 2004; zie ook L. Ornstein en M. van Weezel, *Verloren erfenis. Het slinkend vertrouwen in de sociaal-democratie*, Amsterdam 1992, 41-67.
- 14 <http://www.150jaarwibaut.nl/WibautredeCohen.pdf>
- 15 G. Mak, 'De verpleegster, de onderwijzer, de handarbeiders, ze voelen zich vernederd door de PVDA', in: *NRC Handelsblad*, 17/18 oktober 2009.

Volatiele jaren

Twintig jaar sociaal-democratische gemeentepolitiek

Pieter Nieuwenhuijsen en Paul Bordewijk

In *Het negende jaarboek voor het democratisch-socialisme* beschreef de tweede auteur van dit artikel meer dan twintig jaar geleden de ontwikkeling van de naoorlogse gemeentepolitiek van de PVDA.¹ Centraal daarin stond de rol die opeenvolgende generaties socialistische bestuurders speelden als planners en vormgevers van een toekomstbeeld: wederopbouwers, bouwers aan de stad van de toekomst (jaren vijftig en zestig), democratiseerders (jaren zeventig) en ondernemers en managers (jaren tachtig). In deze bijdrage wordt de draad weer opgenomen en belichten wij de Werdegang van het ‘wethouderssocialisme’ in het laatste decennium van de vorige en het eerste decennium van deze eeuw. Daarbij volgen we, in navolging van de bijdrage uit 1988, eerst het spoor van de stedenplanners, om vervolgens dieper in te gaan op wat wij beschouwen als een minstens zo opvallend kenmerk van de afgelopen twee decennia: het afgenomen vermogen van het wethouderssocialisme om bij de gemeentelijke stembus het electoraat aan zich te binden. Het blijken opmerkelijk volatiele jaren: vanaf 1990 kent de verkiezingsstrijd één positieve uitschieter (2006), één redelijk goede uitslag en vooral pittige nederlagen. Als wij dit

schrijven wordt in PVDA-kring met grote vrees vooruitgeblikt naar de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010, en niet zonder reden. Een nadere beschouwing over de kwetsbaarheid van de lokale PVDA is aan de vooravond van de komende raadsverkiezingen dan ook bepaald geen luxe.

Anders dan in de jaren zeventig, toen het herstel van oude wijken en bouwen voor de buurt vooropstonden, waren in de jaren tachtig grote ruimtelijke ontwerpen weer algemeen aanvaard in PVDA-kring. Bestuurders en hun ruimtelijke adviseurs konden daar prestige aan ontlenden. Als antwoord op de economische crisis van begin jaren tachtig kreeg het robuuste stedenbouwkundige ontwerp weer de wind in de zeilen, en in veel steden schiep de teloorgang van oude industrieën of de verplaatsing van havenfuncties er letterlijk de ruimte voor. Veel van deze plannen voor cityvorming of stedelijke vernieuwing zijn in de jaren negentig in uitvoering genomen en voor of na de eeuwwisseling voltooid. Voorbeelden zijn de Kop van Zuid en het Weena in Rotterdam, de Zuidas in Amsterdam, het regeringscentrum in Den Haag en Sphinx-Ceramique in Maastricht. De overgang van industriële naar dien-

steneconomie liet in de stedelijke planning zichtbare sporen na.

De in de jaren tachtig opgekomen idee van ‘planning als onderneming’ – de overheid wordt als actor beschouwd temidden van andere actoren – krijgt in het volgende decennium eens te meer betekenis, nu de sturingsmogelijkheden voor de lokale overheid zijn afgenomen. Zo worden de woningcorporaties verzelfstandigd ten opzichte van de gemeenten en worden onder druk van de regering vrijwel alle gemeentelijke woningbedrijven geprivatiseerd. De ‘bedrijfsmatige overheid’ van de jaren negentig zou heel wat taken en verantwoordelijkheden de deur uit doen, of het nu het energiebedrijf, de vuilnisophaal of de stadsdrukkerij is.

Van nog grotere invloed op het bestuurlijke klimaat was de culturele transformatie die zich voltrok. Individualisering en ontzuiling, in de jaren zestig en zeventig door velen nog zo enthousiast begroet als voorboden van een open en ontspannen samenleving, manifesteerden zich in de jaren negentig in de gedaante van de toeschouwersdemocratie, waarbij mensen zich niet meer als aanhanger van een bepaalde politieke partij beschouwen.² De vooroorlogse plichtsgetrouwe generatie maakt daarmee plaats voor de assertieve burger, ook wel Koning Burger genoemd.³

De roaring nineties waren ook de jaren van de wereldwijde ICT-revolutie en de daarmee verbonden opkomst van een sterk geïnternationaliseerde kenniseconomie, een ontwikkeling die nieuwe stedelijke

planopgaven met zich meebracht, ingegeven door een hernieuwde waardering van de kwaliteiten van stadscentra. De kenniseconomie is vooral ook een ‘interactie-economie’, en dat maakt de stedelijke openbare ruimte interessant. Interactie vindt bij voorkeur plaats in cafés, musea, bibliotheken, loungeplekken, winkelstraten, pleinen en parken, voorzieningen die bij uitstek geconcentreerd zijn in de centra van de steden. Het kan daarom geen toeval zijn dat gemeenten of stadsregio’s met vanouds sfeervolle binnensteden (Amsterdam, Maastricht, Utrecht of Leiden) het economisch beter doen dan steden als Rotterdam, Tilburg of Den Helder.

De kenniseconomie leidt ook tot nieuwe maatschappelijke tegenstellingen en ongelijkheden, met name tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden. De hoogopgeleiden profiteren bij uitstek van de internationale kenniseconomie. Men vindt ze in de gerevitaliseerde stadscentra of in de rond de centra gelegen voormalige stadsvernieuwingswijken, die inmiddels een opmerkelijke revival doormaken en een gewild vestigingsgebied zijn geworden voor goedopgeleide starters.

Heel anders is het beeld in de naoorlogse nieuwbouwwijken, die concentratiegebieden zijn geworden van de verliezers van de globalisering. Sociale stijgers verlaten deze buurten, de achterblijvers zijn laagopgeleide autochtone Nederlanders en immigranten, die niet zelden zwak zijn geïntegreerd in de samen-

leving. Autochtoon en immigrant mogen het hier samen zien te rooien, met alle spanningen en frustraties van dien. Het leeuwendeel van de planningsopgaven aan het begin van deze eeuw richt zich op deze gebieden en maatschappelijk gezien staat er hierbij veel op het spel.

Voor deze wijken zijn inmiddels omvangrijke herstructureringsprogramma's ontwikkeld; het vierde kabinet-Balkenende ondersteunt dit met 'prachtwijken-beleid', waarvoor een speciale programmaminister is aangesteld. Anders dan in de stadsvernieuwingsopgaven van de jaren zeventig en tachtig kent dit herstructureringsbeleid een zwaar sociaal accent. Het zijn de wijken waarvan gezegd wordt dat ze 'de verkeerde lijstjes' aanvoeren: opleidingsniveau, werkloosheid, bijstand, arbeidsongeschiktheid, schooluitval, kleine behuizing, gebruik van drugs en alcohol, levensverwachting. Niet voor niets spelen het sociale beleid en onderwijs hier een grote rol, naast de stedenbouwkundige vernieuwing.

Het contrast tussen beide ontwikkelingen – binnensteden voor de kenniswerkers en achterstandswijken voor de laagopgeleiden – weerspiegelt de toegenomen gespletenheid van onze maatschappij. Deze gespletenheid is zich ook politiek en electoraal gaan vertalen, wat vooral ten koste gaat van de traditionele volkspartijen. Zo is na 1990 het vermogen van de sociaal-democratie om uiteenlopende progressieve groepen aan zich te binden duidelijk aangetast. Het heeft met de opkomst van de SP geleid tot een splijting van

traditioneel links, terwijl een ander deel van het traditionele (laagopgeleide) PVDA-electoraat zich gevoelig toonde voor nieuwe rechtse politieke partijen als van Pim Fortuyn en Geert Wilders, die de spanningen rond massa-immigratie en de hoge criminaliteit met veel succes wisten te agenderen.

Er valt wat te zeggen voor de stelling dat de tekenen hiervan zich in de gemeentepolitiek al veel eerder manifesteerden. De schok en de verrassing van 2002 zouden misschien minder groot zijn geweest als de gemeentelijke verkiezingen van de jaren negentig beter waren bestudeerd. Was de groei van de lokale partijen, al of niet onder de vlag 'leefbaar', met hun kritiek op het bestuurlijke establishment, niet een voorafschaduw van wat in de landelijke politiek zou volgen?

Al met al is het nuttig om deze ontwikkeling vanaf 1990 van de PVDA in de gemeenten aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Sinds dat jaar is het electorale beeld van de PVDA opvallend volatiel. Het lukt haar niet meer om het traditionele electoraat (lagere middenklasse), waar ze ondanks tijdelijke inzinkingen globaal op kon rekenen, aan zich te binden. Zijn er behalve landelijke en algemeen-maatschappelijke ook lokale oorzaken? Tot welke remedies zou de PVDA haar toevlucht zoeken en hoe succesvol waren deze? En valt uit de lokale ervaring iets te leren over de problematiek waar de sociaal-democratie vandaag mee worstelt?

	Opkomst	PvdA ¹	CDA	VVD	D66	GroenLinks ²	Prot. Chr. ³	SP ⁴	Overig	Lokaal
GR 1986	73,0	31,6	28,0	16,0	3,6	2,9		2,5	1,6	14,1
TK 1986	85,7	33,3	34,6	17,4	6,1	3,3	3,7	0,4	1,2	
TK 1989	80,3	31,9	35,3	14,6	7,9	4,1	4,1	0,4	1,7	
GR 1990	62,3	24,1	29,0	13,5	8,7	4,6	2,6	1,1	2,0	17,5
GR 1994	64,3	18,7	21,6	15,4	11,0	5,6	2,7	2,0	3,5	19,5
TK 1994	78,8	24,0	22,2	20,0	15,5	3,5	4,8	1,3	8,7	
GR 1998	59,5	21,2	20,4	17,6	5,6	6,1	2,9	3,3	1,1	21,8
TK 1998	73,3	29,0	18,4	24,7	9,0	7,3	4,9	3,5	3,2	
GR 2002	57,4	17,8	20,5	15,8	4,2	6,1	6,4	2,9	0,4	25,0
TK 2002	79,1	15,1	27,9	15,4	5,1	7,0	4,2	5,9	19,4	
TK 2003	80,0	27,3	28,6	17,9	4,2	5,1	3,7	6,3	6,9	
GR 2006	58,2	25,1	16,9	13,8	2,6	5,9	6,7	5,7	0,3	22,1
TK 2006	80,1	21,2	26,5	14,7	2,0	4,6	5,6	16,6	8,8	

DIVERSE BRONNEN, BEWERKT DOOR DE AUTEURS

Tabel 1: Verkiezingen gemeenteraad (GR) en Tweede Kamer (TK) 1986-2006 in percentages

- 1 Inclusief plaatselijke samenwerkingsverbanden met D66 en GroenLinks.
- 2 In 1986 CPN, EVP, PPR en PSP of combinaties daarvan.
- 3 ChristenUnie, GPV, RPF en SGP of combinaties daarvan.
- 4 In 1986 onder overige landelijke partijen.

Electoral wendingen

Tabel 1 geeft een overzicht van de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen van de afgelopen twintig jaar. Ter vergelijking zijn opgenomen de gemeenteraadsverkiezingen van 1986 – voor de PvdA de gunstigste uit haar bestaan – en de verkiezingen voor de Tweede Kamer in deze periode.

In tabel 1 valt allereerst op dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen meer terug is gelopen dan bij de Kamerverkiezingen. In 1986 overtrof de opkomst bij de Kamerverkiezingen die bij de raadsverkiezingen met 13 procentpunten, terwijl voor beide de tendens dalend was. Vooral in 1990 daalde de opkomst sterk, en dat ging samen met een zware nederlaag voor de PvdA.

In het huidige decennium zien we voor beide bestuurslagen een stabilisatie van de opkomst rond respectievelijk 80 en 58 %, een verschil van 22 procentpunt. De bereidheid van de kiezer om voor de gemeenteraad te gaan stemmen is dus duidelijk afgenomen. Bij andere tweede-ordeverkiezingen, zoals voor Provinciale Staten en het Europees Parlement, is dit nog erger, om maar niet te spreken van de waterschappen.

Bij de meeste verkiezingen treden grote verschuivingen op. Dit valt vooral op bij de uitslagen van de Tweede-Kamerverkiezingen. Vaak geven de raadsverkiezingen een trend aan die zich bij de daaropvolgende Kamerverkiezingen in versterkte mate realiseert. Het jaar 2006 is hierbij voor de PVDA de grote uitzondering.

Bij de raadsverkiezingen van 1990, 1994 en 2002 moet de PVDA forse verliezen incasseren, in 1998 krabbelt zij weer wat op, en in 2006 boekt zij een grote winst. Daarmee komt zij zelfs boven het niveau van 1990 uit. Ook CDA en VVD scoren bij de raadsverkiezingen van 2006 lager dan twintig jaar daarvoor. Gezamenlijk kregen de drie 'klassieke' partijen bij de raadsverkiezingen van 1986 nog 75,6 % van de stemmen, in 2006 was dat 55,8 %.

Hiervan profiteren in de eerste plaats de lokale partijen, die van 1986 tot 2002 continu in aanhang stijgen. In 1986 concentreerde dit verschijnsel zich nog vooral in Noord-Brabant en Limburg, maar nu zien we ook lokale partijen in veel gemeenten boven de

grote rivieren.⁴ Ook GroenLinks, de protestants-christelijke partijen en de SP worden in de raden veel belangrijker. Hierdoor groeit het aantal partijen dat numeriek voor een wethouderszetel in aanmerking komt.

Dit alles geldt in versterkte mate voor de grote steden, die vanouds bolwerken zijn van de PVDA. In de grote steden is het verlies vaak weer het grootste in de wijken met veel goedkope huurwoningen, waar de PVDA vanouds zijn grootste aanhang had.

Tabel 2 geeft de percentages door de PVDA behaalde stemmen in de beschouwde periode voor de gemeenten die op 1 januari 2006 meer dan 100 000 inwoners hadden. Bij elkaar woonden er in deze 25 gemeenten 5,1 miljoen mensen, 31 % van de Nederlandse bevolking.

In 1990 is het verlies in de grote steden met 12,8 procentpunt aanzienlijk hoger dan het gemiddelde (7 pp). In 1990 is Almere de stad waar de PVDA het grootste verlies leidt, gevolgd door Amsterdam. Deze twee behoorden in 1986 nog tot de steden waar de PVDA het beste scoorde, Almere stond zelfs op de derde plaats.

Opmerkelijk genoeg weet men in Amsterdam daarna de teruggang te stoppen: na 1990 zien we bij elke raadsverkiezing in Amsterdam een (kleine) winst. Over de hele periode 1986-2006 weet Amsterdam het verlies beperkt te houden tot minder dan vijf procentpunt; dat doet geen enkele stad waar de PVDA traditioneel sterk was de hoofdstad na. Daarmee is Amster-

Gemeente	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Amsterdam	43,8	26,1	26,3	27,9	28,6	39,4
Rotterdam	48,0	36,1	24,7	30,2	22,4	37,4
Den Haag	36,4	24,4	17,8	21,1	20,3	28,4
Utrecht	39,2	25,8	17,8	18,0	13,5 ¹	30,0
Eindhoven	33,2	25,8	14,9	21,1	18,1	27,0
Tilburg	31,3	19,9	13,2	18,5 ²	18,0	24,1
Groningen	41,4	25,5	23,3	29,2	22,4	27,1
Almere	46,1	26,3	15,8	20,8	17,1	27,5
Breda	33,3	25,5	11,8	15,0 ³	14,8	26,5
Nijmegen	38,1	28,3	20,0	20,9	19,0	25,4
Apeldoorn	32,3	20,2	17,1	19,9	15,7	24,2
Enschede	45,3	34,9	22,6	28,0	24,8	36,1
Haarlem	39,0	27,3	21,4	25,1	20,3	25,6
Arnhem	43,5	23,7	22,2	23,3	19,1	29,1
Zaanstad	41,1	28,8	21,9	23,9	15,8	29,1
Amersfoort	30,1	16,8	15,4	21,8	13,8	23,8
Haarlemmermeer	20,8	13,3	11,5	14,0	10,7	20,4
Den Bosch	34,7	25,0	13,7	12,5	10,7	18,6
Maastricht	39,5	32,9	20,7	24,4	19,5	30,3
Dordrecht	40,6	28,7	19,1	24,7	19,3	29,4
Leiden	38,2	25,7	18,7	22,2	20,3	22,8
Zoetermeer	30,4	22,5	14,0	19,3	15,9	24,0
Zwolle	34,9	26,1	20,0	22,0	16,2	22,1
Emmen	53,5	37,8	30,3	25,7 ⁴	25,8	41,0
Ede	18,2	14,5	11,0	12,3	9,9	14,8
Totaal	39,5	26,7	20,1	23,2	19,8	29,8
Landelijk	31,6	24,1	18,7	21,2	17,8	25,1

Tabel 2: Door de PVDA behaalde stemmen (in percentages) in de gemeenten die op 1 januari 2006 meer dan 100 000 inwoners hadden

- 1 Tussentijdse verkiezingen in 2001 wegens herindeling per 1.1.2002.
- 2 Tussentijdse verkiezingen in 1999 wegens herindeling per 1.1.1997.
- 3 idem
- 4 Tussentijdse verkiezingen in 1997 wegens herindeling per 1.1.1998.

dam op dit moment ook de stad met het grootste aantal PVDA-raadsleden (twintig).

In alle andere steden zet het verlies in 1994 door. Van 1986 op 1994 wordt de aanhang van de PVDA in de grote steden bijna gehalveerd; het feitelijke aantal stemmen daalt zelfs met 53 %. In tien steden houdt de PVDA ook percentagegewijs minder dan de helft van zijn aanhang over: Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Almere, Breda, Enschede, Den Bosch, Dordrecht, Leiden en Zoetermeer. Het zwaarst is de teruggang in Almere, waar het verlies doorzet en percentagegewijs de PVDA slechts 34 % van zijn aanhang overhoudt.

In 1994 ondervindt de PVDA behalve van D66 ook veel concurrentie van Janmaats Centrum Democraten (CD) en de radicalere afsplitsing CP'86. Samen verwerpen deze twee partijen in Rotterdam 13,7 % van de stemmen, in Den Haag 11,9 %, en in Amsterdam 9,7 %. In twintig van de 25 steden doet ten minste een van deze twee partijen mee; in deze steden behaalden deze partijen gezamenlijk 8,2 %.

In 1998 zien we in alle steden het percentage PVDA-stemmen weer omhooggaan, met uitzondering van Den Bosch. In het Fortuynjaar 2002 valt het niveau gemiddeld terug naar dat van 1994. Steden die significant onder het niveau van dat jaar scoren, zijn Zaanstad (6,1 pp), Emmen (4,5 pp), Utrecht (4,3 pp), Zwolle (3,8 pp), Arnhem (3,1 pp), Den Bosch (2,7 pp) en Rotterdam (2,3 pp). In vijf van deze zeven steden spelen lokale partijen een belangrijke rol. Daarnaast heb-

ben in drie gevallen herindelingen plaatsgevonden waarbij gebied aan de gemeente is toegevoegd waar men traditioneel minder PVDA stemt (Emmen, Utrecht en Den Bosch).

In de publiciteit krijgt vooral het verlies in Rotterdam aandacht, omdat hier Leefbaar Rotterdam met als lijsttrekker Pim Fortuyn de grootste partij wordt. Maar die partij haalde van zijn 17 zetels er tien weg bij andere partijen. Bezien vanuit de sociaal-democratische traditie is het verlies in Zaanstad wel zo tragisch. Hier wordt de Zaanse Onafhankelijke Groepering het grootst, die kort daarna overigens aan onderlinge verdeeldheid te gronde zou gaan.

In Utrecht werd bij de herindelingsverkiezingen van eind 2001 Leefbaar Utrecht verreweg de grootste partij. Ook in Arnhem en Den Bosch speelden lokale partijen een belangrijke rol. In Arnhem verwierven drie lokale partijen tezamen 23,4 % van de stemmen, in Den Bosch vier partijen 41,0 %. De grootste daarvan was Rosmalens Belang, dat voortkwam uit verzet tegen de annexatie van Rosmalen door Den Bosch in 1995, en dat twee verkiezingsrondes later nog steeds de grootste partij was.⁵ Alleen in Emmen en Zwolle gaat het slechte resultaat ten opzichte van 1994 niet gepaard met een grote rol van lokale partijen.

In 2006 boekt de PVDA overal winst, variërend van 2,5 pp in Leiden tot 16,5 pp in Utrecht. Leefbaar Utrecht leidt dan een verlies van 21,7 pp. Het aantal steden waar het percentage PVDA-stemmen achterblijft

bij het landelijke gemiddelde, is dan gegroeid tot negen: Apeldoorn, Den Bosch, Leiden en Zwolle hebben zich bij het gezelschap uit 1986 gevoegd. In Den Bosch speelt nog steeds de annexatie van Rosmalen, in Leiden speelde in 2006 afkeer bij de bevolking van een lokaal en regionaal infrastructureel project een grote rol.

Het is ook de moeite waard na te gaan hoe de aanhang van de PVDA zich in stadswijken met een verschillende sociale samenstelling heeft ontwikkeld. Als voorbeeld geven we in tabel 3 de ontwikkeling per stadswijk in Leiden.

Stadswijk	Karakteristiek	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Binnenstad-Zuid	Veel monumentale panden en studentenhuizen	24,7	15,8	14,1	16,2	14,0	15,1
Binnenstad-Noord	Veel stadsvernieuwing jaren zeventig en tachtig	30,5	20,7	16,8	19,9	17,9	19,1
Stationskwartier	Gevarieerd	31,9	20,3	18,0	21,0	18,7	18,5
Noord	Goedkope huurwoningen van voor de oorlog en uit jaren vijftig	56,1	38,8	23,0	25,9	26,5	30,9
Zuidoost	Veel duurdere eigen woningen van voor de oorlog	35,1	23,2	19,6	20,0	18,6	19,0
Zuidwest	Vooraf huurwoningen jaren zestig	41,1	29,2	19,0	23,8	22,1	23,7
Morskwartier	Vooraf huurwoningen jaren zeventig	41,6	28,6	20,1	24,5	22,8	25,0
Houtkwartier	Veel duurdere eigen woningen van voor de oorlog	27,9	19,7	19,2	22,1	19,3	20,9
Merenwijk	Koop- en huurwoningen jaren zeventig	32,7	22,5	17,3	22,2	19,5	24,3
Stevenshof	Huur- en koopwoningen jaren tachtig en negentig	47,5	29,5	17,0	24,8	22,3	30,9
Totaal¹		38,2	25,7	18,7	22,2	20,3	22,8

Tabel 3: Door de PVDA behaalde stemmen (in percentages) per stadswijk in Leiden

1 In 2002 en 2006 inclusief stemmen uitgebracht op niet aan wijken gebonden stembureaus.

De aanhang van de PVDA is in Leiden van 1986 op 1994 meer dan gehalveerd. Zoals we landelijk een sterkere teruggang zien in de steden dan in de rest van het land, zien we plaatselijk de zwaarste neergang in de wijken met veel huurwoningen, waar de PVDA het sterkst was. In Leiden Noord, een typische arbeiderswijk, hield de PVDA slechts 41% van zijn aanhang over. In de 'duurdere wijken' was de teruggang minder dramatisch. In de zuidelijke Binnenstad, die sterk door studenten wordt gedomineerd, behield de PVDA 57% van haar aanhang. Het gevolg is dat in 1994 de aanhang van de PVDA veel meer egaal over de stad is verdeeld dan in 1986. Dat jaar liepen de percentages uiteen van 24,7 tot 56,1%, in 1994 van 14,1 tot 23%.

Na 1994 gaat het net als elders op en neer, waarbij de groei in 2006 geconcentreerd is in de wijken waar de PVDA vanouds het sterkst was, zoals we landelijk dan ook weer een sterkere groei zien in de steden dan daarbuiten.

Verklaringen

Landelijk of lokaal?

De nederlaag in 1990 kwam in de PVDA aan als een grote schok. De daling van de opkomst die ermee gepaard ging, vooral in de grote steden, deed ook andere partijen schrikken. Het was strijdig met het ideaal van een democratie waarin de gemeenteraad iedereen vertegenwoordigt, al zagen cynici in de teleurstelling bij

de gemeentebesturen vooral gekwetste ijdelheid. De lage opkomst ondergroef ook de legitimatie van de gemeentelijke bestuurslaag tegenover het rijk. Gemeentebestuurders beroepen zich er graag op dat zij de bestuurslaag vormen die het dichtst bij de burger staat, maar dat valt lastig vol te houden wanneer mensen veel minder bereid zijn om voor de gemeenteraad te stemmen dan voor de Tweede Kamer.

Nu zal ook de grootste supporter van de plaatselijke democratie moeten erkennen dat lokale verkiezingen behoren tot de verkiezingen van de tweede orde. De landelijke krachtsverhoudingen en het heersende, algemene opinieklimaat zijn van grote invloed op de uitslagen en mogelijk ook de opkomst. Politieke partijen weten dat en schrikken er soms niet voor terug om bij de lokale stembusstrijd de landelijke politiek welbewust op de voorgrond te stellen als hun dit electoraal van pas komt. Dat deed bijvoorbeeld de PVDA bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, toen de kiezers nadrukkelijk de impopulariteit van het zittende kabinet-Balkenende werd ingepeperd, met groot electoraal succes.

Omgekeerd geldt dat partijgenoten in de gemeentebesturen weinig plezier beleven aan regeringsdeelname van de PVDA als junior onder een CDA-premier. Bij alle naoorlogse CDA/PVDA-kabinetten blijkt dit het patroon: 1966 (kabinet Cals), 1982 (tweede kabinet-Van Agt), 1990 en 1994 (derde kabinet-Lubbers). De vooruitzichten voor de raadsverkiezingen van 2010 (vierde

kabinet-Balkenende) zijn zelfs gitzwart als we afgaan op de voor de PVDA aanhoudend miserabele opiniepeilingen en het abominabele resultaat bij de Europese Verkiezingen van juni 2009.

Hiermee is niet gezegd dat de lokale factor kan worden veronachtzaamd. Afwijkingen van de gemiddelde landelijke uitslagentrend kunnen per afzonderlijke gemeente aanzienlijk zijn, hetgeen een aanwijzing vormt voor de invloed van lokale omstandigheden. En het in betekenis toegenomen fenomeen lokale partijen onderstreept nog eens het eigen karakter van gemeentelijke verkiezingen. Gemeentepolitici van de PVDA kunnen zich daarom niet zomaar verschuilen achter de landelijke verhoudingen van het moment.

Om een wat scherper beeld te krijgen van hoe het electoraat stemt – landelijk of lokaal – kunnen we te rade gaan bij onderzoek. Onder de indruk van de verkiezingsuitslag van 1990, en met name de teruggevalen opkomst daarbij, gaven zeven stadsbesturen (Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle) opdracht aan een groep onderzoekers van verschillende universiteiten onder leiding van de Tilburgse bestuurskundige Pieter Tops om de opvattingen van de kiezers in hun steden over de gemeentepolitiek in kaart te brengen. Tops c.s. constateerden dat de meeste kiezers bij raadsverkiezingen hun landelijke voorkeur volgen; ze vinden beslissingen op rijksniveau veel belangrijker dan die van de gemeente.⁶ Daarbij moet wel onderscheid worden ge-

maakt tussen kleine en grote gemeenten. In de groep kleinste gemeenten gaf 44% van de ondervraagden te kennen uit louter lokale overwegingen te stemmen en nauwelijks uit landelijke. In de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners stemde 41% landelijk, terwijl 29% zich liet leiden door lokale overwegingen.⁷

Onderzoek van Maurice de Hond bij de raadsverkiezingen van 2006 onder kiezers van uiteenlopende partijen liet zien dat de PVDA-kiezers het meest landelijk stemmen (31%) en het minst lokaal (26%). Voor het CDA-electoraat zijn deze percentages 16 en 46, voor D66 14 en 69. Mogelijk heeft de campagne van de PVDA in 2006, die er vooral op gericht was de afkeer van het tweede kabinet-Balkenende te verzilveren, de cijfers beïnvloed.

Landelijke en lokale verklaringen

De belangrijkste 'landelijke' verklaring van de aanhoudende volatiliteit en het onvermogen om de lokale kiezer vast te houden moet gezocht worden bij de situatie waarin de Nederlandse sociaal-democratie zich al enige tijd als politieke stroming bevindt. Dan zien we een aantal forse, structurele problemen.

Door individualisering, ontzuiling en de overgang van een industriële naar een diensten- en kenniseconomie kan de sociaal-democratie niet meer op een vaste en vanzelfsprekende aanhang rekenen. Haar medeverantwoordelijkheid voor een aantal hervormingen van de verzorgingsstaat heeft bij een deel van het klassieke

electoraat het vertrouwen ondermijnd dat deze bij de PVDA in goede handen is. Haar onvermogen om een duidelijke lijn uit te zetten in antwoord op het maatschappelijke onbehagen over de massa-immigratie heeft haar veel krediet gekost. Te lang heeft de PVDA zich in de afgelopen decennia geïdentificeerd met mislukte of halfmislukte immigratie, en dat heeft haar electoraat haar zwaar aangerekend.⁸ Ook heeft de PVDA zich, als bij uitstek de partij voor de publieke sector, al te veel vereenzelvigd met de Managementstaat, waarin management als belangrijker geldt dan de bijdragen van uitvoerders als leraren, bejaardenverzorgers of politiemensen.

Er zijn evenwel ook verklarende factoren in de gemeentelijke arena zelf, zoals het functieverlies van de gemeentepolitiek dat zich in de afgelopen twee decennia voltrok. Zo nam de gemeentelijke invloed op de (sociale) volkshuisvesting aanzienlijk af nadat de woningcorporaties financieel zijn verzelfstandigd en op afstand kwamen van de overheid. Gemeentelijke woningbedrijven gingen op in private corporaties, het openbaar onderwijs werd op afstand van de raad gezet en kwam in beheer van commissies. De gemeentepolitie, tot 1993 aanwezig in gemeenten met meer dan 25 000 inwoners, ging op in de regiokorpsen. Nogal wat taken die vanouds onder gemeentelijke verantwoordelijkheid stonden, zijn in de achterliggende jaren geprivatiseerd.

Ook het psychologische effect daarvan mag niet worden onderschat, want door het afstoten van taken ver-

dwijnen gemeentelijke voertuigen, uniformen en dergelijke uit het straatbeeld. De gemeente als instituut, en daarmee haar publieke functie raakt daarmee letterlijk uit beeld. Als volkspartij met een electoraat dat veel van de overheid verwacht, heeft de PVDA misschien wel het meest van deze ontwikkeling te lijden.

Een andere verklaring kan gezocht worden in het verschil in waardenoriëntatie tussen de lokale politieke elites en een belangrijk deel van het electoraat. Heel duidelijk trad dit aan het licht bij een aantal gemeentelijke referenda, zoals over de herinrichting van de Grote Markt in Groningen of de aanleg van een metrolijn of de wijk IJburg in de hoofdstad. Steevast genoten dergelijke projecten een zeer brede politieke steun in de raad (van VVD tot GroenLinks), maar onderworpen aan een referendumuitspraak bleek een meerderheid van de opgekomen kiezers tegen.⁹

Wat betreft waardenoriëntatie ligt er een kloof tussen kiezersmeerderheid en de elite van de gevestigde politieke partijen.¹⁰ Hecht de politieke elite sterk aan postmateriële waarden of het op de kaart te zetten van de stad, veel burgers denken meer in termen van zichtbaar en direct eigenbelang. Deze kloof vormt een belangrijke verklaring van het succes van lokale partijen in de jaren negentig. Daar deze partijen veel laagopgeleiden aantrekken, ondervindt de PVDA van hun succes nogal wat electorale schade.

Geen verklaring ten slotte is zo populair als 'bestuurlijke arrogantie'. Telkens als de PVDA in de ge-

meenten een electorale afstraffing krijgt, weerklinkt dit (zelf)verwijt. Dat PVDA-bestuurders er aanleiding toe geven lijkt wel buiten kijf te staan. Het beeld van ‘Brezjnev aan de Amstel’ dat een journalist van *NRC Handelsblad* aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 schetste van de hoofdstedelijke PVDA van die dagen, geldt nog altijd als klassiek. Ook een portret in *Vrij Nederland* enkele jaren later van de politieke zeden in de gemeenteraad van Arnhem kon moeilijk als complimenteus voor het PVDA-aandeel worden gelezen.¹¹ Of echt sprake is van een algemeen patroon is zonder deugdelijk onderzoek evenwel moeilijk te zeggen.

Wel kan gewezen worden op een aantal factoren die bestuurders vatbaar maken voor het verwijt. Wethouders voelen in het algemeen de drang om in de vier jaar die hun is gegeven iets ‘na te laten’: een bouwwerk, een welzijnsvoorziening of een cultuurtempel, en de neiging tot ‘doordouwen’ is hun daardoor niet geheel vreemd. Mogelijk staan PVDA-bestuurders als erfgenamen van Wibaut hier extra bloot aan, gezien de relatief grote verwachting die zij hebben van overheidsop treden. Ook de term wethouderssocialisme werkt dit misschien wel in de hand.

Daarbij komt dat in het Nederlandse bestel de checks and balances vaak gebrekkig functioneren. Een gemeenteraad die met verve zijn vertegenwoordigende rol speelt, zal voor kritisch tegenwicht zorgen, maar die rol komt onvoldoende uit de verf. Hoewel het

fenomeen programcollege juist bedoeld is om de raad meer greep te geven op het college, blijkt de praktijk te vaak omgekeerd en werkt het coalitiedwang in de hand. Zo ontstaat een gesloten bestuurscultuur met weinig ruimte voor kritische of eigenzinnige geluiden.

De dualisering die in 2002 werd ingevoerd, was bedoeld om tot andere verhoudingen te komen, met meer ruimte voor kritische distantie van de raad ten opzichte van het college. Of de dualisering in dit opzicht een groot succes is, blijft vooralsnog de vraag.

Lokale remedies

De zorgen om de lage opkomst bij gemeentelijke verkiezingen en het bleke profiel van de gemeentepolitiek hebben in de jaren na 1990 geleid tot een groot aantal voorstellen voor bestuurlijke vernieuwing. De PVDA heeft daar belang bij, want een aansprekende gemeente(politiek) kan mobilisatie van haar potentiële electoraat ten goede komen.

Deels betroffen de voorstellen technische ingrepen ter bevordering van de opkomst. Zo werden de openingstijden van de stembureaus verruimd en werd stemmen in een stembureau naar eigen keuze mogelijk gemaakt. De effecten van deze vernieuwingen zijn niet duidelijk terug te vinden in de opkomstcijfers. Hetzelfde geldt voor de verzwaring van het gewicht van de voorkeurstem bij de zeteltoedeling. Een ander idee, het spreiden van de gemeentelijke verkiezingen om daarmee nationalisering te voorkomen, werd nooit een mi-

nisterieel voorstel.¹² Energie werd ook gestoken in voorstellen om de gemeenteraad meer bevoegdheden te geven, en om de burger langs andere weg dan verkiezingen meer invloed op het gemeentebestuur te geven.

Versterking gemeente

Een van de middelen om de gemeenteraad meer smool te geven is uitbreiding van de gemeentelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld door gemeenten meer afhankelijk te maken van eigen belastingheffing. De feitelijke ontwikkeling is echter omgekeerd geweest. Niet alleen kregen de gemeenten juist minder mogelijkheden voor eigen belastingen; zoals we al zagen, verdwenen veel activiteiten uit de gemeentelijke sfeer. De Wet Werk en Bijstand (wwb) en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo) gaven de gemeenten wel nieuwe verantwoordelijkheden, maar toch vooral omdat het rijk meer vertrouwen had in de zuinigheid van de gemeenten dan die van eigen consultants of uitvoeringsloketten. Zolang er bezuinigd moest worden, had het rijk veel vertrouwen in het vermogen van de gemeenten om hiertoe voorstellen te doen, maar wanneer er geld te verdelen viel, wilde het rijk daar toch graag invloed op hebben.¹³

Dualisering

De belangrijkste bestuurlijke vernieuwing die bij de gemeenten heeft plaatsgevonden, is de dualisering, die in 2002 haar beslag kreeg. Voor de wetswijziging te-

kende PVDA-minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) Klaas de Vries. Er bestonden hiervoor uiteenlopende motieven, en daardoor is het ook niet eenduidig vast te stellen of de dualisering de positie van de raad nu heeft versterkt of verzwakt. Een belangrijk motief voor de dualisering was de raad een zelfstandiger positie te geven door niet langer de wethouders als raadslid mee te laten stemmen over raadsvoorstellen. Een belangrijk gevolg hiervan zou moeten zijn dat de fracties waarop het college steunt een meer onafhankelijke positie innemen tegenover het college en zich daardoor beter politiek kunnen profileren. Dat zou de gemeentepolitiek interessanter en aantrekkelijker maken.

Daartegenover stond de gedachte om het college van B&W meer eigen bevoegdheden te geven, om zo een duidelijker onderscheid te maken tussen de bestuurlijke rol van het college en de volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de raad. De bestuurlijke rol van het college kwam onder meer tot uitdrukking in de bevoegdheid privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten en in een nieuwe begrotingsmodel dat het college veel meer vrijheid geeft.

In de praktijk heeft de dualisering vooral geleid tot veel verwarring en gekift over bevoegdheden. Raadsleden die hun volksvertegenwoordigende rol serieus nemen en klachten van burgers over uitvoering van het beleid aanhangig maken, krijgen vaak van het college te horen dat zij hun bevoegdheden overschrijden,

overigens ten onrechte. Wanneer coalitiefracties tot een zelfstandig oordeel komen en een collegevoorstel afwijzen of het college bekritisieren, kan dat ertoe leiden dat de andere coalitiefracties het vertrouwen opzeggen in de wethouder van die partij, al draagt deze sinds de dualisering geen verantwoordelijkheid meer voor het standpunt van zijn fractie.

Participatie van de burger

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 lijkt er een zoektocht gaande naar de burger, die in dat jaar voor het eerst massaal wegbleef van de stembus. In de afgelopen twintig jaar is een reeks van voorstellen gedaan om de burger meer bij het gemeentebestuur te betrekken buiten de gemeenteraad om. Onder de naam 'sociale vernieuwing' (begin jaren negentig) blieden oude overlegstructuren uit de stadsvernieuwings-tijd nieuw leven in, die door de verzakelijking van de jaren tachtig in de versukkeling waren geraakt.

Het referendum, dat in Nederland nooit veel kans had gemaakt, kreeg de wind in de rug na de grote overwinning van D66 bij de raads- en de Kamerverkiezingen van 1994. Veel gemeenten stelden een referendumverordening vast, die burgers het recht gaven een referendum aan te vragen over voorgenomen besluiten waar zij het niet mee eens waren. In de praktijk bleek echter dat bij voorstellen die in de gemeenteraad op een brede steun hadden kunnen rekenen – van Groen-Links tot de VVD – de gemeentebestuurders vaak al blij

mochten zijn wanneer er zo weinig kiezers opkwamen dat er geen geldige referendumuitslag was. Daarmee verdween het bestuurlijk enthousiasme voor het gemeentelijke referendum en gingen gemeentebesturen zich in allerlei bochten wringen om maar geen referendum te hoeven houden.

Ontdekten landelijke PVDA-politici na de nederlaag van 2002 het 'luisteren naar de burgers' (Wouter Bos in een Haags koffiehuis), voor gemeentepolitici was het sinds 1990 al bon ton. Niet dat dankbaarheid altijd hun deel was. De plannen waar zij zich vol goede bedoelingen voor inzetten, bleken nogal eens op grote weerstand te stuiten bij de bevolking. Die wilde geen woonwagengedrag, asielzoekers of junkies als burens, zo min als een bushalte voor de deur. Ook allerlei plannen die de stad een economische impuls moesten geven, stuitten vaak op groot verzet. Dikwijls waren het juist PVDA-politici die dergelijke plannen propageerden, terwijl de SP en lokale partijen het verzet steunden. Onder PVDA-bestuurders leidde dat weer tot berusting of cynisme, onder het motto: Als het geen pijn doet, is het geen beleid. Of zoals de overleden PVDA-gedeputeerde in Zeeland Thijs Kramer het uitdrukte: 'Verlangen naar draagvlak is de natuurlijke vijand van ambitie'.

Soms liep juist de PVDA voorop in de strijd tegen een groot project. De gemeente waar de PVDA in 1994 het beste verkiezingsresultaat behaalde, was Terschelling (van drie naar vijf zetels), waar de partij zich ver-

zette tegen de uitbreiding van het hotel Paal 8. Lijsttrekker P. de Haan zei in *NRC Handelsblad* van 3 maart: 'Als je met een plan voor een nieuw en groter hotel [komt] moet je met de bevolking gaan praten en proberen ze te overtuigen. Dat is niet gebeurd. Een nieuw college zal met een nieuw plan moeten komen voor Paal 8 en daarmee de straat opgaan. Luisteren en het desnoods weer bijstellen.' Het was typisch de taal van een lokale partij. Het lukte ook niet de winst vast te houden: in 1998 was Terschelling een van de weinige gemeenten waar de PVDA verloor.

PVDA-politici toonden zich vaak jaloers op de resultaten van lokale partijen. 'De plaatselijke partijen hebben 25 lui op hun lijst staan, lui die diep verankerd zijn in het verenigingsleven. Dat telt pas aan,' klaagde de Brunssumse oud-wethouder Hennie de Boer.¹⁴ 'De Boer, verontwaardigd: "Ik denk dat veel mensen plaatselijk op de Lijst Borger stemmen, en landelijk op de PVDA. Ongelooflijk: drie keer zoveel stemmen!"' Maar vanuit het partijbureau spoorde Jacques Monasch, secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur, de raadsleden aan tot een meer op de burger gerichte houding: 'Lokale politici vragen zich onvoldoende af wat er speelt in de samenleving, wat mensen bezighoudt en hoe hun wensen politiek kunnen worden vertaald. De PVDA is, zeker op lokaal niveau, in haar programma te ver af komen te staan van de menselijke maat.'¹⁵ Het was een boodschap die eerder werd opgepakt door Pim Fortuyn dan door de lokale PVDA-politici.

Benoeming burgemeester

Met de winst van D66 na 1994 nam de belangstelling voor rechtstreekse verkiezing van de burgemeester weer toe. Als partij was (en is) de PVDA voorstandster van een door de gemeenteraad gekozen burgemeester, nog eens bevestigd door het interne partijreferendum van december 2004, maar in het kabinet en het parlement koos men wisselende posities, waarbij men zich nogal eens op sleeptouw liet nemen door D66.

Onder het kabinet-Balkenende II werd op 22 maart 2005 in tweede lezing beslist over een grondwetsherziening die nog was geëntameerd door het tweede paarse kabinet, waarbij de benoemingswijze van de burgemeester niet langer in de grondwet vastlag (deconstitutionalisering). Hierop vooruitlopend had minister Thom de Graaf (D66) van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties al een wetsontwerp gepubliceerd waarbij de burgemeester rechtstreeks gekozen zou worden en ook veel meer bevoegdheden kreeg, onder meer om wethouders voor te dragen. Om deze reden, maar vooral ook vanwege onduidelijkheid over de toekomstige politiebevoegdheden, torpedeerde de senaatsfractie van de PVDA, hoewel op zichzelf voorstandster van deconstitutionalisering, het voorstel van De Graaf (die daarna ook aftrad).

Hoe men ook over het voorstel van minister De Graaf mocht denken, door de gebleken interne verdeeldheid – de Tweede-Kamerfractie had wel voor ge-

stemd – werd dit een pijnlijke episode voor de PVDA, die bovendien het odium over zich afriep niet ondubbelzinnig te staan voor de gekozen burgemeester.

Vier jaar eerder had PVDA-minister Klaas de Vries wel een hervorming van de burgemeestersbenoeming doorgevoerd. Sinds 2001 kan de raad een aanbeveling doen inzake de te benoemen burgemeester, die in de praktijk altijd gevolgd wordt. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid gekregen het vertrouwen in de burgemeester op te zeggen, waarna het kabinet niet anders kan dan hem of haar ontslag verlenen.

De raad kon bovendien besluiten aan de aanbeveling van de burgemeester een raadplegend referendum vooraf te laten gaan, waarbij gekozen kon worden uit twee kandidaten, maar dat bleek geen succes. Omdat de benoeming van de burgemeester niet samenviel met de coalitievorming, werd de selectie van burgemeesterskandidaten een gedepoliteerd proces. Daardoor kon het heel goed gebeuren dat de twee meest geschikte kandidaten lid waren van dezelfde partij. Dat gebeurde in 2007 kort na elkaar in Utrecht (PVDA'ers Aleid Wolfsen en Ralph Pans) en in Eindhoven (PVDA'ers Rob van Gijzel en Leen Verbeek). Het leidde in beide gevallen tot publieke verontwaardiging over het gebrek aan politieke keuzemogelijkheid en tot (te) lage kiezersopkomsten. En passant kreeg de PVDA het verwijt een onverbeterlijke regentenpartij te zijn.

In het landelijke verkiezingsprogramma voor 2006 koos de PVDA ervoor om de benoeming van de burge-

meester inzet te maken van de gemeenteraadsverkiezingen. Dat zou betekenen dat de zittingsduur van de burgemeester samenvalt met die van de raadsleden en de wethouders, en dat de aanbeveling van de burgemeester deel uitmaakt van de coalitieonderhandelingen, waarbij de lijsttrekker van de grootste coalitiepartij de meest voor de hand liggende kandidaat is. Realisatie hiervan zou de raadsverkiezingen veel interessanter maken, maar ook allerlei competentieconflicten tussen wethouders en burgemeester als gevolg van hun uiteenlopende legitimatie voorkomen. De voorstellen uit het verkiezingsprogramma zijn echter niet overgenomen in het coalitieakkoord en worden ook niet onderschreven door minister Guusje ter Horst. Van de Tweede-Kamerfractie wordt in dit verband weinig meer vernomen.

Wisselende paradigma's

Onder invloed van de verkiezingsnederlagen, de opkomst van Leefbaar partijen en de ingrijpende gebeurtenissen in het jaar 2002 ging de lokale PVDA nieuwe accenten leggen in het beleid. Zo werd sociale veiligheid een hoofdthema. Werd in voorgaande decennia sociale veiligheid en criminaliteitsbestrijding nog als een werkgebied voor rechts beschouwd, haar al dan niet weggelopen kiezers peperden de PVDA in dat juist de wijken waar zij woonden het meest te lijden hadden onder de toegenomen criminaliteit. Terwijl de reguliere politie geregionaliseerd werd, ontstonden er in veel

steden gemeentelijke diensten met namen als ‘Stads-toezicht’, met stadswachten, reinigingcontroleurs, parkeercontroleurs en soms ook tramcontroleurs.

De strengere aanpak zien we ook bij de uitvoering van de sociale zekerheid. De Wet Werk en Bijstand maakte de gemeenten financieel verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen, waardoor ze hun rol van poortwachter bij de toegang tot de bijstand veel serieuzer gingen nemen. Mensen kregen geen uitkering wanneer de inschatting was dat zij wel werk konden vinden via een uitzendbureau. Wie wel een uitkering kreeg, werd vaak verplicht mee te werken aan een *work first*-project, waarbij mensen met een uitkering eenvoudig werk kregen opgedragen. Er werd ook strenger opgetreden tegen bijstandsfraude, door gegevensuitwisseling met energiebedrijven, maar ook door huisbezoeken. Sommige PVDA-bestuurders zeggen parmantig dat ze ‘de grenzen van de wet opzoeken’.

Gerust mag hier gesproken worden van een paradigmawisseling. Was er in jaren zestig en zeventig vooral bij de PVDA een vrees voor onterechte machtsuitoefening door de overheid, mede onder invloed van de naweën van de Duitse bezetting,¹⁶ nu ging het er vooral om mensen tegen elkaar te beschermen. In plaats van in een verzorgingsstaat waarin de overheid vooral mensen beschermt en faciliteert, leven we in een beheersingsstaat.¹⁷ Bood de verzorgingsstaat vooral meer vrijheid door mensen bij afwezigheid van inkommen uit arbeid financieel te ondersteunen en gratis

voorzieningen ter beschikking te stellen, de beheersingsstaat beschermt vooral mensen tegen elkaar. Dit gaat gepaard aan een geloof in de maakbaarheid van de samenleving dat alles overtreft wat de jaren zeventig hebben laten zien. Politici hanteren kwantitatieve doelstellingen over veiligheid alsof ze de thermostaat een graadje lager zetten.

Van een paradigmawisseling kan ook worden gesproken in de opstelling jegens immigratie. De massale instroom van immigranten uit niet-westerse gebieden had tot steeds meer fricties en problemen geleid, maar het zou lang duren voor de politiek-bestuurlijke elite die serieus nam. Langzaam steeg het thema op de agenda (minister van Integratie in het tweede paarse kabinet, restrictieve immigratiewet van Job Cohen), maar het was allemaal te weinig en te laat, getuige de klap die Pim Fortuyn in 2002 zou uitdelen, eerst bij de raadsverkiezingen in Rotterdam en daarna bij de Tweede-Kamerverkiezingen. Voor het eerst sinds bijna een eeuw stond de sociaal-democratie in het bolwerk Rotterdam buiten het college.

De opvattingen binnen de PVDA veranderen nu snel. Jarenlang overheerste het gezichtspunt dat immigranten een achterstandsgroep vormden die bovendien beschermd moest worden tegen discriminatie. Dit ‘gepamper’ raakte uit de gratie. Problemen die (niet-geïntegreerde) immigranten veroorzaken, moeten ondubbelzinnig worden benoemd en bestreden. Immigranten wordt voortaan gewezen op hun plich-

ten die uit hun keuze voor vestiging in Nederland voortvloeien: inburgering, respecteren van onze kernwaarden en streven naar economische zelfredzaamheid zodat een bijdrage aan de Nederlandse samenleving wordt geleverd. Tekenend was dat in Rotterdam, waar de PVDA in 2006 Leefbaar Rotterdam weer mocht aflossen in het college, het beleid van de voorgaande jaren op hoofdlijnen werd voortgezet.

Een paradigmaverandering zien we ook in het beleid met betrekking tot probleemwijken. Aan het begin van deze eeuw contrasteert dit opvallend met de glorieertijd van de stadsvernieuwing, de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Ging het toen om 'bouwen voor de buurt', waarbij de zittende bewoners een betere buurt werd gegund, nu heeft het er meer van weg dat men de buurt betere bewoners gunt. We onderkennen dat de maatschappelijke problematiek inmiddels een andere is. In voorgaande decennia ontstond een opeenhoping van immigranten in de goedkope huurwoningvoorraad in de naoorlogse stadswijken. Dit bemoeilijkt hun integratie in de samenleving; bovendien bracht het een zelfversterkend proces op gang, waarbij de 'witte' bevolking vertrok naar elders. Om deze ontwikkeling te keren worden in deze wijken goedkope huurwoningen (van matige kwaliteit) vervangen door duurder huur- of koopwoningen teneinde een meer gemengde bevolkingssamenstelling te krijgen. Bij wet is het zelfs mogelijk geworden om ves-

tiging van laagbetaalden in bepaalde wijken onmogelijk te maken ('Rotterdamwet').

Hoewel er veel te zeggen is voor deze stedelijke herstructurering, zal met name de PVDA niet blind mogen zijn voor de schaduwzijden ervan. Zij kan gemakkelijk de schaarste aan goedkope huurwoningen in de steden verder doen toenemen, wat de huisvesting van mensen die daarop zijn aangewezen, in crisissituaties bemoeilijkt.¹⁸ Van de rijkere randgemeenten zou bijvoorbeeld mogen worden geëist dat zij hun aandeel in de voorraad van goede doch betaalbare huurwoningen opvoeren.

Balans en wenken voor de toekomst

Een rusteloze zoektocht naar de kiezer, zo kunnen we de voorgaande twee decennia typeren. Met op z'n zachtst gezegd een wisselend resultaat, mogen we afgaan op de verkiezingsresultaten. Wat leert dit ons voor de PVDA-gemeentepolitiek in de toekomst?

De PVDA in de gemeenten blijft buitengewoon kwetsbaar zolang de onvrede bij haar klassieke, ontzuilde en assertief geworden electoraat niet is weggenomen. Er is ontevredenheid over de te geringe mogelijkheid om via de democratische instituties invloed uit te oefenen. Vandaar de aantrekkingskracht van meer populistische partijen die pretenderen deze mensen 'een stem te geven'.

Een tweede hoofdbron van onvrede is het onvermogen van de PVDA om een stabiele koers uit te zetten ten

aanzien van hete maatschappelijke hangijzers als sociale veiligheid en – meer nog – de gevolgen van de massa-immigratie uit niet-westerse landen. Juist omdat die gevolgen meer dan gemiddeld neerslaan in stadswijken met veel potentieel PVDA-electoraat, is een standvastige en uitzicht biedende koers een levensvoorwaarde voor de PVDA. Voor beide bronnen van onvrede formuleren we een aantal wenken voor de toekomst.

Groter politiek vertrouwen onder burgers

Klachten over te weinig zeggenschap weerspiegelen een gebrek aan politiek vertrouwen ('politici zijn er niet voor mensen als ik'). De PVDA in de gemeenten zou er alles aan moeten doen om dit zelfvertrouwen te vergroten. In dit verband volgen enkele opmerkingen over de relevantie van de gemeente voor het dagelijks leven, over het gezag van de gemeenteraad, over het gewicht van verkiezingen en over de houding van bestuurders.

Gemeentelijke relevantie

Gemeenten moeten voor hun burgers relevante, die-nende overheden blijven, van herkenbare betekenis voor hun dagelijks leven. De periode van omvangrijke privatiseringen, verzelfstandigingen en het toelaten van marktprincipes tot de publieke dienst loopt wat de PVDA betreft op zijn einde.

Overigens zou deze omarming van de 'relevante' gemeente ook tot nadenken moeten stemmen over het min of meer ongeremde enthousiasme dat de PVDA

tentoonspreidt over gemeentelijke schaalvergroting. Het zou althans te denken moeten geven dat politiek burgerschap in kleinere gemeenten veel beter is ontwikkeld dan in grote gemeenten. En juist voor 'gewone' mensen die meer zijn aangewezen op de gemeentelijke overheid dan hun meer fortuinlijke medeburgers, is een herkenbare gemeente een groot goed. Met de steeds verder opgerekte schaal van het lokaal bestuur wordt de gemeente echter steeds anoniemer. Kennen burgers van die opgerekte eenheden de naam van hun gemeente eigenlijk nog wel?

Betekenis van verkiezingen

Een oud probleem bij gemeenteraadsverkiezingen in Nederland is dat het verkiezingen zijn zonder een heldere machtsvraag. Het veelpartijstelsel en de traditie om vanuit een breed politiek draagvlak te besturen veroorzaken dat de (bestuurlijke) machtsvraag voor een belangrijk deel beantwoord wordt tijdens de onderhandelingen na de verkiezingen. Blokvorming vóór de verkiezingen, hetgeen de invloed van de kiezer op de machtsvraag zou kunnen vergroten, is om tactische redenen nooit populair geweest bij de politieke elite. De jaren zeventig, toen de PVDA een polarisatietactiek volgde, zijn wat dit betreft vooralsnog een uitzondering gebleken. Of dit bij het huidige kiesstelsel snel zal veranderen, valt te betwijfelen. Veranderingen zouden overigens wel kunnen komen van een wijziging van het partijenlandschap, maar dit blijft speculeren.

Om het gewicht en de relevantie van verkiezingen voor de burgers te vergroten zou het geen kwaad kunnen om de positie van de burgemeester in de beschouwingen te betrekken. Strekt de inzet van de lokale stembusstrijd zich uit tot het burgemeesterschap, dan zou dit een grote impuls betekenen voor de betekenis van die verkiezingen. De Nederlandse kiezer is dit altijd onthouden en het ‘dossier’ gekozen burgemeester zit in de landelijke politiek voorlopig muurvast.

Maar wat let de lokale PVDA om zelf creatief ruimte te scheppen voor het vergroten van de kiezersinvloed op de aanwijzing van de burgemeester? Zo zouden zittende PVDA-burgemeesters zich bereid kunnen verklaren om hun eigen positie inzet van de raadsverkiezingen te maken. Dat kan door voorafgaand aan de verkiezingen aan te kondigen dat van voortzetting van het burgemeesterschap alleen sprake kan zijn als hun partij deel zal uitmaken van het nieuwe college. Een verder reikende variant zou zijn dat de zittende PVDA-burgemeester aftreedt en optreedt als lijsttrekker, daarbij te kennen gevend dat hij bij voldoende kiezerssteun zal solliciteren op het vrijgekomen burgemeesterschap. Langs deze weg zou Nederland voor het eerst burgemeesters krijgen met een democratisch mandaat. Wil je Job Cohen, Ahmed Aboutaleb of Jozias van Aartsen houden als burgemeester? Dan moet je wel op hun partij stemmen.

Het gezag van de raad

Bij een relevante gemeente hoort een gezaghebbende gemeenteraad. Vergroting van het gezag van de raad was dan ook een van de belangrijkste doelen van de dualiseringsoperatie. Dualisme heeft de coalitiedwang echter niet doen afnemen, hetgeen ten koste gaat van de representatieve rol van de raad en daarmee van zijn gezag. Coalitiedwang zou daarom niet van toepassing mogen zijn op zaken die niet in het collegeprogramma zijn afgesproken.

De raad kan ook zijn gezag versterken door vaker gebruik te maken van de hoorzitting (zodanig onder ede). Met name bij ingewikkelde kwesties moet de raad zich niet laten afschepen met van de wethouders afkomstige informatie. Via hoorzittingen krijgt de raad greep op wat zich achter de bestuurlijke façades heeft voltrokken: ambtelijke en externe adviezen, opvattingen van andere overheden of van private partners.

Houding van de bestuurders

Wethouderssocialisme? Toegegeven, het is een mooie eretitel voor de politieke nazaten van Wibaut, maar hij noopt ook tot permanente bezonnenheid, in de wetenschap dat overmoed en bestuurlijke arrogantie gemakkelijk op de loer liggen. Het zijn sterke benen die de weelde van de getalsmatige suprematie in de gemeenteraad kunnen dragen. Vooral na eclatante verkiezingsoverwinningen, zoals in 1986 en in 2006, krijgt dit bijzondere betekenis.

Bezonnenheid geldt niet alleen het politieke werk in de raad, ook bij het bestuurlijke handwerk wil het wethouderssocialisme zichzelf nog wel eens voorbijlopen, zoals niet zelden het geval is bij infrastructurele werken of andere grote projecten. Hoe vaak zien we niet een groot werk bestuurlijk ontploffen in de handen van een sociaal-democratische bestuurder? Te grote gretigheid, blindheid voor financiële risico's en onvoldoende raadpleging van de burgers, het zijn maar al te bekende recepten voor infrastructurele debacles.

Soortgelijke gevaren bedreigen ook de herstructureringspolitiek in sociaal zwakke buurten. Het gemengd maken van 'eenzijdige' buurten via het vervangen van goedkope huurwoningen door koopwoningen kan een goede politiek zijn, maar kent een kritische ondergrens voor wat betreft het sociale huuraanbod in de gemeente of stadsregio. Ook voor mensen die daarop aangewezen zijn, moet er voldoende aanbod blijven. In dit verband is het ook niet meer dan logisch dat PVDA-bestuurders in rijkere randgemeenten zich sterk maken voor het opvoeren van de sociale woningvoorraad in hun gemeente.

PVDA-bestuurders moeten zich bovenal rekenschap geven van de sociaal ingrijpende gevolgen die herstructurering heeft voor zittende bewoners. Sloop om ruim baan te maken voor middengroepen betekent bijna altijd aantasting van het sociale weefsel dat de buurt is. Mengen is mooi, maar als dit leidt tot vernietiging van vitale gemeenschappen, zouden PVDA-wethouders daar niet zomaar aan mee moeten werken.

We kunnen nog een stap verder gaan: een dergelijke bezonnenheid zou algemene regel moeten zijn bij processen van fusie en schaalvergroting. Scholen bijvoorbeeld zijn levende gemeenschappen. *Economies of scale* mogen daarom niet op voorhand de doorslag geven, er moet ook gekeken worden naar wat er in de scholen gebeurt en zou gebeuren na een fusie.

Koersvastheid

We beperken ons tot een aantal opmerkingen over sociale veiligheid en immigratie.

Sociale veiligheid

Er was een tijd dat klachten over stijgende criminaliteit in linkse kring geweten werden aan het lezen van het verkeerde ochtendblad. Maar die tijd ligt ver achter ons. PVDA-bestuurders hebben zich na 1990, en sterker nog na 2002, in de voorhoede geplaatst van de strijd tegen criminaliteit, asociaal gedrag en hufferigheid. Het mocht ook wel, gezien de enorme toename van criminaliteit en van hufferig gedrag in voorgaande decennia.

Met dit noodzakelijke antwoord staat de PVDA met beide benen in de huidige tijdgeest, die van bestuurders vraagt dat ze *crime-fighters* zijn. Met alle gevaar overigens dat de partij zich laat meeslepen in een strafrechtelijk klimaat dat vrijwel geheel in het teken staat van straf en vergelding, met steeds minder aandacht voor het bepaald niet minder grote maatschappelijke belang van resocialisatie, met het gevaar dat je zo reci-

divisten en veelplegers kweekt. In de post-fortuynse hang en drang naar ‘benoemen’ zijn krachttermen ook tot het vocabulaire van PVDA-bestuurders doorgedrongen, maar het is zeer de vraag of dit op den duur bijdraagt aan een veiliger samenleving. (Iets anders is dat niet verzwegen mag worden dat Marokkaanse Nederlanders de verkeerde lijstjes aanvoeren en dat dit veel bestuurlijke en strafrechtelijke aandacht vraagt.)

Een ongelukkig voorbeeld van de bekeerling die doorslaat gaf PVDA-Kamerlid Hans Spekman (tevens oud-wethouder van Utrecht) met zijn pleidooi om Marokkaans-Nederlandse jongeren die niet willen deugen ‘vernederend’ te straffen. De onorthodoxe crime-fighters willen wij eraan herinneren dat het Beginselmanifest van de PVDA (2005) vrijwaring van vernedering als bij uitstek een moreel ijkpunt, noemt voor de sociaal-democratie.

Kenmerkend voor de tijdgeest is de roep van bestuurders om nieuwe, hardere regels en sancties na incidenten. Ook PVDA-vertegenwoordigers kunnen er wat van. Zij geven zich onvoldoende rekenschap van de instrumenten en regels die al voorhanden zijn en vaak onderbenut blijken. Symboolpolitiek dus die niet bijdraagt aan oplossingen. Bij alle terechte prioriteit voor veiligheid zouden PVDA-bestuurders zich moeten onderscheiden door bestuurlijke nuchterheid en realisme ten aanzien van de beperkingen van het strafrecht. Accentueren van de geïntegreerde bestuurlijke aanpak daarentegen zou wethouderssocialisten op het

lijf geschreven moeten zijn. Hier valt nog een (veiliger) gemeente te winnen.

Immigratie

Zoals we al zeiden: te lang heeft de PVDA zich vereenzelvigd met (deels) mislukkende immigratie van een grote groep nieuwe Nederlanders. Rijkelijk laat – er was blijkbaar een Fortuyn voor nodig – heeft ze haar positie herzien, net als andere gevestigde partijen overigens. De resolutie over integratie die het PVDA-congres begin 2009 vaststelde, moet als de canon worden beschouwd van dit nieuwe realisme. Dat enkele maanden eerder van integratieminister moest worden gewisseld, was intussen geen bewijs van koersvastheid en stabiliteit. Ook op andere momenten blijven onzekerheid en innerlijke verscheurdheid de kop opsteken, zoals weer bleek bij de kwestie van de gescheiden inburgering en voortdurend blijkt uit de weifelachtigheid aangaande de bejegening van het verschijnsel-Wilders – straks krijgt men in sommige gemeenteraden hier ook rechtstreeks mee te maken. Ook de samenleving als geheel is ernstig verdeeld over dit vraagstuk, maar in het huidige politieke klimaat is bij uitstek standvastig politiek leiderschap vereist.

Waarom die aanhoudende verdeeldheid en instabiliteit? Waarom komt het niet tot een meer offensieve benadering, waarom die blijvende druk van Geert Wilders? Het zou wel eens te maken kunnen hebben

met de eenzijdige benadrukking van het immigratievraagstuk als cultureel probleem. Buitenlandse waarnemers valt op dat de economische bril in het Nederlandse debat vrijwel afwezig is. Terwijl de kern en ratio van immigratie toch is dat immigrant en land van aankomst er beide maatschappelijk en economisch bij te winnen hebben. En dus een gedeeld belang hebben bij succesvolle immigratie.

Het ontbreken van zo'n langetermijnperspectief in het maatschappelijke debat (bij een gelijktijdige overaccentuering van de culturele dimensie) bemoeilijkt een zakelijke benadering van het immigratievraagstuk en doet politiek en samenleving van incident naar incident strompelen. Met de pvv als lachende derde. Hoe komen we hieruit?

Laten we de economische bril eens opzetten. Dan zien we geen allochtonen, maar immigranten die hier gekomen zijn voor een beter leven. We zien ook een gedeeld belang van immigrant en land van aankomst, want naarmate de immigrant succesvol is wint de Ne-

derlandse samenleving erbij. We onderkennen dat succes niet vanzelf komt, maar loopt via Nederlands burgerschap. Daarover zijn we zakelijk en eerlijk tegenover de immigrant: zeker als deze uit een niet-westers c.q. islamitisch land afkomstig is, betekent het worden van volwaardig Nederlands burger een grote mentale en culturele omschakeling. Wie succesvol wil zijn, moet hiertoe bereid zijn en ook betrokkenheid tonen voor het land van zijn keuze. Zo niet, dan dreigt maatschappelijke mislukking en isolement. Economie en cultuur worden zo met elkaar verbonden: aanpassing en betrokkenheid als voorwaarden voor succes.

Met zo'n langetermijndoel voor ogen (immigratie als win-winproject), met economie en cultuur gezet in deze samenhang, vallen de lastige praktijkvragen gemakkelijker op hun plaats. De weg zal niet louter over rozen gaan. Het is in elk geval een koers die uitstekend past in de sociaal-democratische traditie en de pvdA zou moeten passen als een warme jas.

NOTEN

- 1 P. Nieuwenhuijsen, 'Het onderschatte project van de pvdA. Veertig jaar gemeentepolitiek', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988.
- 2 M. Elchardus, *De dramademocratie*, Tiel 2002.
- 3 Naar het gelijknamige boek van Jos van der Lans (2005).
- 4 P. Bordewijk, 'De opmars van de lokale's', in: *Hollands Maandblad*, maart 2000, 24-30.
- 5 P. Depla, P.W. Tops en R. Weterings, *Kroniek van een gedwon-*

gen huwelijk. De bijzondere geschiedenis van de samenvoeging van Rosmalen en 's-Hertogenbosch. Binnenlands bestuur in verandering nr. 2, Delft 1996.

- 6 P.W. Tops e.a., *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Utrecht en Zwolle. Samenvatting van een onderzoek in zeven gemeenten*, Delft 1991.
- 7 Compendium voor Politiek en Samenleving A0900-9. Losbladig verzamelwerk, Deventer.

- 8 P. Nieuwenhuijsen en J. Beerenhout, 'Nederland immigratieland', in: *Socialisme & Democratie* jrg. 64 (2007) 10, 31-40.
- 9 J.R. Lunsing, *De besluitenguillotine. Hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*, Den Haag 2008, 165-166.
- 10 P. Bordewijk, 'Elite kan maar geen referendum winnen?' in: *Pluche*, winter 2003, 25-33; www.paulbordewijk/artikelen/188.
- 11 G. van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam 2007, 69-115.
- 12 In de 'Agenda voor democratische vernieuwing' die minister Pechtold op 8 juli 2005 naar de Tweede Kamer zond, werd een dergelijk voorstel aangekondigd, maar zijn opvolger Nicolaï gaf aan geen voorstel te zullen doen om daartoe de grondwet te wijzigen, Handelingen Tweede Kamer, 30184 nr. 1, 9.
- 13 P. Bordewijk, 'Het wel en wee van het lokaal bestuur onder paars', in: *B&G*, april 2002, 18-25; www.paulbordewijk/artikelen/166.
- 14 Gert van Engelen, "Je probeert voortdurend je eigen puzzel compleet te krijgen". De fractie van Brunssum', in: *Lokaal Bestuur*, juli-augustus 1994, 4-8.
- 15 J. Monasch, 'Nieuwe rozen voor de afdelingen', in: *Lokaal Bestuur*, maart 1997, 14-18.
- 16 P. Bordewijk, 'Taboes uit de jaren zestig', in: J. de Vries en P. Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Consensusdrang in politiek en bestuur*, Amsterdam 2009.
- 17 P. Bordewijk, 'De financiële functie in de beheersingsstaat', deel 1, in: *B&G*, februari 2008, 24-39, en deel 2, in: *B&G*, maart 2008, 10-15; www.paulbordewijk.nl/artikelen/367.
- 18 P. Bordewijk, 'Het grotestedenbeleid', in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag 2007, 225-248; zie ook J. Steenwijk, 'Gezin wegsturen bij daklozenopvang', in: *Leidsch Dagblad* en andere HDG-dagbladen, 28 juli 2009.

De stad en de economie

Ruud Vreeman

De voortdurende discussies over achterstandswijken, integratie en veiligheid maken dat er in de lokale politiek minder aandacht is voor de sociaal-economische strategie. Het debat beperkt zich veelal tot ruimtelijke ordeningsvragen, infrastructuur en *city branding*. Deze beperkte aandacht is opmerkelijk, omdat steden het centrum zijn van economische activiteit. In deze korte beschouwing maak ik een paar opmerkingen die van belang zijn bij het ontwikkelen van een stedelijke economische strategie.

In de Verenigde Staten kiest tweederde van de inwoners eerst voor de stad en dan pas voor het werk. Deze mensen willen ongeveer drie kilometer van een stadscentrum wonen. Alhoewel de Amerikaanse bevolking, door de zwakkere sociale zekerheid, mobieler is dan de Nederlandse, is een vergelijkbare beweging ook hier zichtbaar. Deze ontwikkeling bevestigt de opvatting van de Amerikaanse hoogleraar economische geografie Richard Florida. In de kern komt zijn redenering erop neer dat het er in een kenniseconomie om zal gaan of steden een creatieve beroepsbevolking kunnen ontwikkelen, aantrekken en vasthouden. Anders dan vroeger, toen mensen op werk afkwamen, gaat werk

nu naar plaatsen waar oplossingsgeoriënteerde mensen wonen. Centrale begrippen zijn daarbij de ontwikkeling van talent, technologie en tolerantie. Het is een publieke zaak om bij te dragen aan de atmosfeer in een stad, die aansluit bij de levensstijl van juist deze beroepsgroep. Kunst, cultuur en creativiteit zijn daarbij cruciale factoren.

Florida heeft veel discussies losgemaakt. Vanuit de rechterkant van het politieke spectrum kwam de kritiek dat hij te veel verwachtte van de overheid en te weinig oog had voor de werking van de markt. Van de linkerkant luidde de kritiek dat zijn theorie elitair is en weinig oog heeft voor de laagopgeleide werknemers. Er is discussie over de omvang van de creatieve klassen (volgens Florida ruim 30% van de Amerikaanse arbeidsmarkt). Ook over de schaalgrootte van de door hem vergeleken steden en over de empirische grondslag van de woonvoorkeur in steden van deze creatieve mensen (ICT'ers in Nederland wonen graag in nieuwe steden en dorpen) kwamen veel vragen op. Is de stelling van Florida niet te veel een hype?

In ieder geval heeft de analyse van Florida een belangrijk punt te pakken en wel dat menselijk kapitaal

er zeer toe doet voor steden in geavanceerde economieën. Edward L. Glaeser heeft kritiek op het uitgangspunt van Florida, dat de welvaartsontwikkeling in steden vooral voortkomt uit het aantrekkelijk zijn voor de 'creatieve klasse'. Op basis van empirische analyses benadrukt hij dat de geschooldheid van mensen de sleutelfactor is voor stedelijk succes. Natuurlijk is een cultureel aantrekkelijke binnenstad belangrijk, maar nog belangrijker is het opleidingsniveau en de mogelijkheid om talent in de stad te ontwikkelen. Een blik in de gemeentatlas laat zien dat de geschooldheid van de inwoners van Tilburg toegegroeid is naar het Nederlandse gemiddelde. Nog steeds iets meer laag opgeleiden, maar de hoeveelheid middelbaar opgeleiden is gemiddeld en de hoogopgeleiden stijgen mee met het Nederlandse gemiddelde maar liggen daar nog iets onder.

Het opleidingsniveau van de stadsbevolking is, zo toont Glaeser aan, vooral cruciaal voor steden die een crisis hebben meegemaakt en zichzelf opnieuw moeten uitvinden. Het niveau van opleiding verwijst naar productiviteit, maar ook naar het vermogen om nieuwe kansen te zien en te kunnen bijdragen aan transformatie. Boston is een voorbeeld van een stad die, vergelijkbaar met Tilburg, een industriële crisis kende en tot 1980 kromp van 758 000 naar 563 000 inwoners. Nu, bijna dertig jaar later, heeft de stad zich opnieuw uitgevonden. Er ontwikkelde zich een nieuwe economische structuur met specialisatie op het gebied van hoog-

waardige technologie, financiële dienstverlening, onderwijs en gezondheidszorg. Boston hoort nu bij de acht rijkste gebieden in de VS en is een van de meest geschoolde steden. Het wordt ook meer een consumentenstad. Onderwijs was bij dit veranderingsproces de dominante factor.

Het DNA van de stad

Alvorens gebruik te kunnen maken van de hiervoor aangegeven inzichten is het voor strategievorming belangrijk het 'DNA' of het unieke van een stad te kennen. Omdat veel ontwikkelingen padafhankelijk zijn, is gevoel voor de historie, de 'verhalen' in de stad, onmisbaar. Een vergelijking met andere steden helpt hierbij. Het van buitenaf invliegen van oplossingen helpt niet. Nieuwe ideeën zijn nodig, maar die moeten een verband hebben met de bestaande stad en het verhaal dat bij die stad hoort. Dit kan betekenen dat er wordt voortgeborduurd op wat al aanwezig is. Soms zijn echter plannen of richtingen nodig die contrasteren met de paden die tot dan toe begaan zijn. Dat vraagt dan om een indringende dialoog. In zo'n dialoog moet de stad zelf haar kracht ontwikkelen. Je kunt het vergelijken met een soort trainingsprogramma dat de stad in conditie brengt om aan ontwikkeling te werken. We moeten dus op zoek naar de krachtbronnen van de stad omdat daar de thermiek in te vinden is. Kortom, tussen de vernieuwingsideeën en het DNA van de stad moet een verband zijn.

Twee voorbeelden: Tilburg en Zaanstad

Tilburg heeft zich vanuit een diepe schoksgewijze crisis in de jaren zestig en zeventig (de ondergang van de wolindustrie) opgewerkt naar een qua opleidingsniveau en inkomen gemiddelde stad. Wat waren de krachtbronnen, die maakten dat er nu op de 206 000 inwoners ruim 100 000 arbeidsplaatsen zijn? Tussen 1996 en 2008 is Tilburg de snelste economische stijger van de vijftig Nederlandse grote steden en staat nu op de 18de plaats. Welke factoren hebben deze ontwikkeling bevorderd? Vier factoren springen eruit.

Ten eerste het ondernemerschap. In ruim dertig jaar ontwikkelde de industriële monocultuur zich naar een gediversifieerde structuur (logistiek, onderhoud, gezondheid, kennis, dienstverlening en cultuur). Naast de komst en groei van enkele grote ondernemingen (zoals Fuji en Interpolis) ging het om de dynamiek van het midden- en kleinbedrijf. Chauvinisme en samenwerking leidden daarbij tot netwerken die levendige initiatieven in de stad tot stand brachten. Ten derde is er de omvangrijke kennisinfrastructuur met een goede universiteit en breed ontwikkeld hoger en middelbaar beroepsonderwijs. De aanwezigheid van kennisbronnen en studenten zorgt voor een permanente basis voor vernieuwing.

Daarbij zijn alle kunstopleidingen in de stad en is er ook een sterke culturele wereld. Deze thermiek in de stad vindt plaats in een mentaal vrije ruimte die vernieuwing en experiment mogelijk maakt. Verder is er

al jarenlang een degelijk gemeentelijk apparaat en een redelijk stabiel op inhoud gericht stadsbestuur.

Zaanstad kent een geleidelijke padafhankelijke transformatie, met als gevolg dat de dominante industriële structuur geleidelijk wordt omgevormd. Hoewel het gemiddelde inkomen boven het gemiddelde in Nederland ligt, daalt Zaanstad op de sociaal-economische index onder het gemiddelde. Sterke kanten van Zaanstad zijn dat twee fundamentele zaken goed op orde zijn, te weten de veiligheid en de sociale stadsproblematiek (met betrekking tot bijvoorbeeld drugs en daklozen). Verder is er een sterke doenerige egalitaire traditie, en weinig onderscheid tussen rangen en standen. Samenhangend daarmee is er een – weliswaar wat onverschillige – tolerantie, die integratie bevordert. Het zijn van een voorstad van Amsterdam heeft veel meer voordelen dan nadelen. Zaanstad wordt ten dele een forensenstad. Was er bij Zaanstad sprake van een ‘remmende voorsprong’, bij Tilburg gaat het om een ‘versnellende achterstand’.

Het masterplan en de veenbrand

De situatie van de twee industriesteden is gezien het voorgaande dus heel verschillend. In 1997 werd in Zaanstad voor het eerst sinds de samenvoeging van de zeven kernen in 1974 een discussie geïnitieerd over de toekomst van de stad. De gemeente wilde maar geen eenheid worden en in ruimtelijke zin ontbrak het aan een centrum dat door iedereen als zodanig werd erva-

ren. De gemeente startte een intensief traject waarin de hele stad, inclusief burgers en bedrijfsleven, stilstond bij de toekomst. De meningsvorming mondde uit in een strategische visie, 'Zaankanters in 2015'. Er loopt een rechte lijn van deze visie naar het masterplan 'Inverdan'. Wie nu het NS-station van Zaandam uitkomt, ziet dat het plan in volle uitvoering is.

In de inspirerende discussie werden de belangrijke bouwstenen voor de toekomst aangedragen. De belangrijkste conclusie was het motto 'de stad stadser maken, de dorpen dorps houden'. De conclusie maakte het mogelijk om het stadhuis vanuit Zaandijk naar het centrum van Zaandam te verplaatsen. Dit was tevens de aanjager van de stedelijke opwaardering van de lelijke entree van de stad. De strategie had vooral een stedenbouwkundig zwaartepunt. Zaanstad moest een leuke voorstad van Amsterdam worden. Het bewustzijn van de verbinding met de economische dynamiek (Zaanstad was industrieel en op zichzelf) groeide. Ook het feit dat de typische woonwerkstad zich in de richting van een forensenstad ging bewegen, werd in de discussie duidelijk. De economie van de stad kwam meer centraal te staan (opwaardering van de voedingsindustrie), net als de rol van het onderwijs. Vanuit de traditie ging het vooral om 'vakmanschap': de Kenniswijk achter het station en de bouw van een nieuwe VMBO-school met een innovatieve sport- en leercombinatie zijn hiervan uittingen.

En de creatieve klasse van Florida? In beperkte zin: de oude industriële gebouwen worden broedplaatsen voor een deel van de Amsterdamse creatieve industrie. Vanuit de geschiedenis en het DNA van Zaanstad richt de strategie zich op de nieuwe opbouw van het stads-hart, het herstellen van een goede verhouding tussen wonen en werken, en vakmanschap. Met aandacht voor creativiteit.

De situatie van Tilburg is totaal anders. De spectaculaire sociaal-economische stijging en de groeiende woonkwaliteit zijn het gevolg van een jarenlang volgehouden serie van initiatieven en het aangaan van steeds weer nieuwe uitdagingen. Anders dan in Zaanstad, waar in eerste instantie vooral de lokale overheid het strategieproces moest initiëren, komen er veel initiatieven van andere partijen in de stad. De stad kent ook veel meer een gezamenlijke beleving door de stadsbreed geliefde evenementen en festiviteiten (Willem II, carnaval, kermis, Festival van het Levenslied, Festival Mundial, T-parade).

Deze veenbrand van activiteiten vraagt om een totaal andere benadering. Hier is geen masterplan nodig maar een dialoog met de stad over de richting. Welke begrippen zouden voor de toekomst centraal moeten staan in deze wereld van activisme? Ik noem er vier.

In de lijn van Richard Florida gaat het in de eerste plaats om kansen bieden aan talent, aan creativiteit. Wel met de opmerking van Florida erbij dat het niet

alleen gaat om toptalent. Creativiteit kent geen ras, geen etniciteit, geen geslacht, geen leeftijd, geen inkomensgroep. Ieder mens is creatief en we weten niet waarin die creativiteit zich zal uiten. De stad moet omstandigheden scheppen om die energie te benutten, milieus waar iedereen deel van uitmaakt, niet alleen toptalenten. De geschiedenis en het DNA van Tilburg geven hiervoor veel mogelijkheden: de onderwijs- en kennisinfrastructuur, de buitenlandse studenten, de ontmoetingsplekken voor talentvolle jeugd, de plekken van straatcultuur. Tilburg is ook een 'straatstad'.

Het tweede centrale begrip is innovatie. Tilburg stimuleert vernieuwing, durft experimenten aan, door clustering van initiatieven in economische sectoren (logistiek, onderhoud, gezondheidszorg, toerisme), maar ook in domeinen als duurzaamheid, sociaal beleid, integratie, architectuur en kunst. Het bij elkaar brengen van netwerken is hiervoor van groot belang.

Het derde begrip is verbinding. Op lokaal niveau, zie bijvoorbeeld het grote aantal vrijwilligers, of de opkomst bij verkiezingen, is sprake van behoorlijke verbindingen. Het gaat bij het ontwikkelen van sociaal kapitaal in de stad om het zodanig verbinden van verschillende groepen binnen de gemeenschap dat kennis en capaciteit gedeeld wordt, waardoor de gemeenschap beter gaat functioneren. Het begrip verbinding is ook van toepassing op de plaats van Tilburg in de kleine metropool Brabantstad en de regio om de stad heen. Naast het lokale moet de mondialisering voel-

baar zijn in de stad. Buitenlandse studenten, internationale bedrijven, minderheden met het verhaal van de landen waar ze vandaan komen, internationale kennis, reislust van de inwoners en de aanwezigheid van toeristen zijn kenmerken van deze open houding naar de wereld.

Het vierde begrip is onderscheid. Een stad moet zich onderscheiden om aantrekkelijk te blijven. Dit gebeurt door het benadrukken van de historische identiteit. Maar het gaat ook om het uitvergroten van lokale identiteit: het volkse en het moderne, de ruigheid en hoekigheid van de stad. Maar ook met aansprekende vernieuwende elementen.

Talent, innovatie, verbinding en onderscheid zijn begrippen die richting kunnen geven aan de veelheid van initiatieven in de stad. Met dit soort acties krijgt de veenbrand richting. Dergelijke stippen op de horizon zijn nodig om de koers te kunnen bepalen. Daarbij is de kernvraag of Tilburg zijn ontwikkeling kan vasthouden en zal blijven groeien in leefkwaliteit en welvaart. De investeringen van de laatste jaren passen binnen de strategie, maar gaan gepaard met veel discussie en spanning.

Discussies over sociaal-economische strategieën

In de opbouw van de inhoudelijke agenda maak ik een onderscheid tussen de *basics* in een stad en de op de toekomst gerichte initiatieven. Onder de *basics* versta ik die terreinen in de stad die op orde moeten zijn: de

veiligheid, het onderhoud, de aanpak van sociale problematiek, woonlasten, de volkshuisvesting, de gemeentelijke dienstverlening, de handhaving. Op orde zijn betekent dat deze basics minstens een gemiddeld niveau hebben, vergelijkbaar met andere Nederlandse steden. Opvallend is het dat de meeste energie van het lokale bestuur zich nu richt op de basics. De grote rampen (Schiphol, Volendam, Enschede), de moorden (Fortuyn, Theo van Gogh) en het verharde integratiedebat hebben de agenda van de steden gevuld. Hoewel dat heel logisch en heel belangrijk is, gaat dit ten koste van het nadenken over de concurrerende positie van de stad in de toekomst.

De nadruk ligt daarmee op de operationele kracht in het dagelijks leven in de stad, niet op de op de toekomst gerichte verbeelding. Handhaven, uitvoeren en afrekenen zijn belangrijker begrippen dan visie, verbeelding, inspiratie, nieuwsgierigheid en experiment. Deze oriëntatie op basics gaat vaak gepaard met een naar binnen gerichtheid van de stad en het onvermogen om te anticiperen op signalen van buiten. Natuurlijk zijn in de agenda van de stad de basics essentieel. Zij bepalen de directe leefkwaliteit voor de burgers. Maar alleen het onderhoud van die basics maken een stad niet weerbaar voor de toekomst.

Het investeren in basics is vrijwel nooit controversieel. Iedereen is voor veiligheid, wegenonderhoud, armoedebestrijding of betere infrastructuur. De investeringen in de op de toekomst gerichte projecten zijn

vaak controversieel. Naarmate de basics meer middelen vragen, blijft er minder over voor toekomstinvesteringen, die ervoor zorgen dat de stad op de lange termijn minder kwetsbaar wordt. Dit type investeringen vraagt om bestuurlijke moed en het nemen van een zeker risico. De politiek is bij uitstek het domein waar risicoreductie centraal staat. Dat is begrijpelijk. Het gaat immers om gemeenschapsgelden. Aan de andere kant leidt een overdaad aan risicoreductie tot conserverend gedrag, waarbij de lange termijn uit het oog wordt verloren. Kortom, het ontwikkelen van draagvlak voor toekomstinvesteringen kost veel meer krachtsinspanning dan voor de basics.

Ten tweede is daar de spanning tussen traditie en moderniteit. Het bevestigen van de historische identiteit van de stad levert veel instemming op (en het afbreken veel kritiek). Het opbouwen van nieuwe elementen in de identiteit van de stad is vrijwel altijd controversieel. Het alleen maar herbevestigen van het verleden levert wel identiteit maar geen innovatie op. Het is de kunst 'oud en nieuw' met elkaar te verbinden. Het Textielmuseum is ook een werkplaats voor nieuwe textielontwikkeling. Het tekenlokaal van Vincent van Gogh is ook een plek voor computertekeningen. Het carnaval kent ook een t-parade waar culturele diversiteit centraal staat. Er is het Festival van het Levenslied en Festival Mundial. Het verbinden en contrasteren van traditie met moderniteit, de padafhankelijkheid en de verandering is een permanente

zoektocht. Een spannende zoektocht: het schurende en soms ruige dat Tilburg een unieke identiteit geeft.

Ten derde is er het verschil bij verbinding tussen 'bridging' en 'bonding'. Bij het laatste gaat het om het benadrukken van de vertrouwde eigen omgeving: Tilburg moet Tilburg blijven. Bij het eerste betreft het de open houding naar de globaliserende wereld. Het gaat om twee mentaliteiten, die je ook bij nieuwe Nederlanders aantreft. Aan de ene kant de op materiële welvaart gerichte stijgers, aan de andere kant de meer gesloten, op de geloofsgemeenschap gerichte familieverbanden. Deze twee mentaliteiten hebben beide sterke kanten: enerzijds het familiegevoel, de buurt, de sociale cohesie, aan de andere kant de open blik, de nieuwsgierigheid en de veranderingsbereidheid.

Het gaat hierbij ook om twee mentale snelheden: het dagelijks leven en de toekomst voor nieuwe gene-

raties. Het is buitengewoon belangrijk hoe de verhouding tussen deze twee mentaliteiten zich ontwikkelt. Dominantie van de op 'bridging' georiënteerde stadsbewoners kan leiden tot een gebrek aan sociaal gevoel voor het lokale. Overheersing van 'bonding' kan de stad schaden, omdat gebrek aan openheid naar de wereld en andere culturen de vooruitgang remt. Inspanningen die de twee sferen met elkaar in contact brengen, kunnen zorgen voor het goede evenwicht en nieuwe inspiratie.

Tot slot, de huidige financiële crisis zal invloed hebben op de intensiteit van de veenbrand. Er zullen scherpere keuzes moeten worden gemaakt. Toch kunnen de stippen op de horizon richting blijven geven.

BRONNEN

- N. van Boom en H. Mommaas, *Comeback Cities. Vernieuwingsstrategieën voor de industriestad*, Gemeente Rotterdam, Rotterdam 2009
- R. Florida, *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York 2002
- R. Florida, *The Flight of the Creative Class. The New Global Competition For Talent*, New York 2005
- E.L. Glaeser, 'Review of Richards Florida's The Rise of the Creative Class', in: *Regional Science and Urban Economics*, 35 (2005) 5, 593-596
- Ch. Landry, *The creative City. A Toolkit for Urban Innovation*, Londen 2000
- G. Marlet e.a., *Atlas voor gemeenten* 2008 en 2009, Utrecht 2008 en 2009
- R. Vreeman, *The Story of the City. Strategy development in industrial cities*, Gemeente Tilburg, Tilburg 2009
- R. Vreeman en M. Pellanders, *Dansen op het veen*, Gemeente Zaandstad, Zaandstad 2004

De PVDA en het nieuwe stedelijke activisme¹

Pieter Tops

Het bestuur van Nederlandse steden, vaak gedomineerd door de PVDA, is het afgelopen decennium gekenmerkt door een atmosfeer van stedelijk activisme. Het stadhuis uit, de wijken in was daarbij het parool. Samen met burgers en maatschappelijke organisaties zijn tal van initiatieven en projecten opgetuigd. Dit activisme heeft nuttige dingen opgeleverd. Uit evaluaties blijkt dat het grotestedenbeleid niet onsuccesvol is geweest,² zonder dat overigens het idee bestaat dat de belangrijkste problemen opgelost zijn. Vooral in de grote steden blijven vraagstukken rond veiligheid, leefbaarheid, integratie, armoede en sociale samenhang de agenda's domineren. Zij zijn de voedingsbodem voor hernieuwde en geïntensiveerde vormen van stedelijk activisme. De vraag mag inmiddels gesteld worden of het activisme niet te veel een doel in zichzelf aan het worden is. 'Ja, we zijn actief, we doen ontzettend veel, het is ook allemaal goedbedoeld, maar helpt het eigenlijk wel?' Is het activisme niet richting- en stuurloos geworden?

Deze vraag moet mede gesteld worden in het licht van discussies over maatschappelijke ontwikkelingen en politieke scheidslijnen die zich de afgelopen jaren

aan het aftekenen zijn. Er zijn sterke aanwijzingen dat een nieuwe scheidslijn dominant aan het worden is. Aan de ene kant staan de kosmopolitisch georiënteerde burgers, voor wie de wereld het speelveld is geworden en die een internationale oriëntatie hebben. Aan de andere kant van de lijn staan de traditionalistisch georiënteerde burgers, die meer op hun directe leefomgeving gericht zijn en hechten aan de overzichtelijkheid en geborgenheid daarvan. Zij staan open voor populisme.³ Gesproken wordt over de 'winnaars' en de 'verliezers' van globalisering of ook wel over toekomstoptimisten en toekomstpessimisten. Het debat over de betekenis van deze nieuwe scheidslijn voor besturen in het algemeen, en voor stedelijke besturen en de PVDA in het bijzonder, komt geleidelijk aan op gang.⁴ Deze bijdrage kan in dat perspectief geplaatst worden, en poogt enkele consequenties te schetsen voor het stedelijk bestuur.

Stedelijk activisme is de uitdrukking van een brede maatschappelijke dynamiek waarin en waardoor een actieve rol van stedelijke besturen wordt gewaardeerd, en daardoor ook kritisch benaderd en behandeld kan worden. Niet elk activisme is goed omdat het stedelijk

activisme is. Je hebt er conditie en condities voor nodig. Die zullen in mijn bijdrage centraal staan, die is geordend rond drie opgaven die voor een ontwikkeling van stedelijk activisme de komende jaren cruciaal zullen zijn:

- Hoe collectieve actie te ontwikkelen in een gefragmenteerde stedelijke samenleving?
- Hoe instituties te ontwikkelen die tegelijkertijd emanciperend en disciplinerend zijn?
- Hoe arrangementen te ontwikkelen die zinvolle coalities met en tussen burgers mogelijk maken?

Besturen in een gefragmenteerde samenleving

Het is bijna een cliché om te zeggen dat de samenleving minder overzichtelijk en homogeen is geworden dan ze ooit was. Patronen van fragmentatie hebben de samenleving minder kenbaar en voorspelbaar gemaakt.⁵ Zij zijn ingebed in de grote maatschappelijke processen van individualisering en globalisering. Dat zijn processen die in hun precieze consequenties niet altijd eenvoudig te duiden zijn. Ze zijn bovendien naar hun aard en betekenis wezenlijk omstreden. Maar niemand zal willen ontkennen dat ze bestaan en dat ze voor het stedelijke bestuur grote consequenties hebben. Rudy Andeweg en Herman van Gunsteren spreken in dit verband over ‘onthiërarchisering’ en ik denk dat ze daarmee een bruikbaar begrip hebben geïntroduceerd.⁶ Het begrip verwijst naar processen waarin individuen loskomen van vaste sociale verbanden.

Dwingende en vaste verbindingen van individuen in de samenleving verliezen betekenis. De mensen en de instituties hebben geen vaste plaats meer. De wereld is er voor burgers én voor het bestuur onoverzichtelijker en minder voorspelbaar door geworden.⁷

In het denken over het bestuur heeft dat tot een soort paradigmawisseling geleid, die gewoonlijk wordt aangeduid als de verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’.⁸ Het klassieke verticale besturen diende aangevuld of vervangen te worden door meer horizontale vormen van besturing. Ook het bestuur is onthiërarchiseerd; het netwerkdenken heeft zijn onweersaanbare intrede gedaan.⁹ Om effectief en betekenisvol te zijn moest de overheid – in ons geval het stedelijke bestuur – de maatschappelijke fragmentatie erkennen en in het eigen functioneren reproduceren. Maatschappelijke variëteit vereist bestuurlijke variëteit, was daarbij het uitgangspunt. Er werd gesproken van horizontaal en interactief besturen. Differentiatie en maatwerk werden de nieuwe uitgangspunten.¹⁰ Relativering van ‘maakbaarheid’ werd, evenals een versterking van het marktdenken, een belangrijk bijeffect. Het zijn allemaal veranderingen die goed leken te passen bij de lopende processen van individualisering en onthiërarchisering.

Het governance-paradigma toont zich in vele vormen en varianten, die niet allemaal op één hoop zijn te gooien.¹¹ Ik zal me hier op één effect ervan concentreren, namelijk dat een onoverzichtelijke wereld zich

neigt te reproduceren in een als onoverzichtelijk ervaren bestuur. Het bestuur toont zich in een veelvoud aan arrangementen, die in de praktijk snel als een ‘lappendeken’, een ‘projectencarrousel’ of een ‘eilandenrijk’ worden ervaren. Soms zijn die uitdrukking van maatschappelijke variëteit en fragmentatie, maar soms ook van doelloos overleg en richtingloos activisme.

In deze ‘vernetwerking’ van het stedelijke bestuur gaat al snel iets verloren, namelijk de mobiliserende kracht van een dragend verhaal, van een gedachte of boodschap die collectief handelen mogelijk maakt. Aan zo’n ordenende gedachte, en aan daarbij horende praktijken, bestaat meer dan voorheen een maatschappelijke behoefte. Het is niet voor niets dat thema’s als veiligheid en leefbaarheid op dit moment mede de stedelijke agenda’s domineren. Zij refereren aan het fundamentele bestaansrecht voor stedelijk bestuur. Zij vragen om stevig en herkenbaar bestuurlijk handelen. En zij markeren ook de dubbele positie waar stedelijke besturen in zitten: enerzijds de noodzaak om via differentiatie en maatwerk in te spelen op maatschappelijke variëteit en fragmentatie, anderzijds de roep om met stevig optreden het idee overeind te houden van een stad als collectieve ruimte, dat wil zeggen als een plek waar mensen veilig en ontspannen met en naast elkaar kunnen leven.

Bestuurskundig toont zich deze ambiguïteit als een zoektocht naar een positie waarin de fragmentatie van de netwerksamenleving en de hiërarchie van het klas-

sieke model te combineren zijn, of tenminste naast elkaar kunnen bestaan. Dat lijkt een bijna onmogelijke taak, maar in de *urban science* literatuur bestaat daar naar mijn mening een geschikt begrip voor, namelijk dat van de stedelijke regimes.¹² Een regime, een woord dat Nederlandse oren al snel een beetje pijn doet, is een betrekkelijk duurzame coalitie van politieke en maatschappelijke actoren in een stad. Via een regime kan sturingscapaciteit in een stedelijke samenleving ontstaan. Die sturingscapaciteit wordt niet verondersteld, maar dient te worden gecreëerd en onderhouden.¹³ Zij kan niet worden veroverd via een verkiezingsoverwinning, maar wordt gemaakt door politieke en niet-politieke actoren bij elkaar te brengen op basis van gemeenschappelijke belangen en doelen. Macht heeft dan niet primair betrekking op controle en beheersing, maar op het vermogen om collectief handelen te ontwikkelen. Het gaat, in de befaamde woorden van Clarence Stone, om ‘power to’, niet om ‘power over’, om mobiliserende macht, niet om beheersende macht.¹⁴ Een regime is een netwerk zo men wil, maar dan wel een netwerk met een duidelijke koers en met organiserend vermogen.

Als we het voorgaande als het decor beschouwen waarin zich het eigentijdse stedelijke bestuur aan het vormen is, wat zien we dan in Nederlandse steden? We kunnen constateren dat politiek leiderschap er niet erg zichtbaar aanwezig is. Dat heeft vooral met de institutionele en politieke positie van burgemeesters te ma-

ken. Natuurlijk zijn sommige burgemeesters sterk aanwezig in de stedelijke besturen. Voor een belangrijk deel zijn zij er de verpersoonlijking van. Maar rond het moment suprême van de stedelijke democratie, de lokale verkiezingen, gebeurt er iets wonderlijks. Dan verdwijnen deze boegbeelden uit beeld. Dan worden de hoofdrollen voor een tijdje door andere personen gespeeld, de lijsttrekkers van de grootste partijen, die vervolgens na de verkiezingen al snel weer in de schaduw van de burgemeesters gaan opereren. Nu kent het systeem van de niet-gekozen burgemeester niet alleen maar nadelen, maar hier ligt toch wel een groot probleem. Het is juist de expliciete legitimatie – of afwijzing – van een politieke koers, die hierdoor onvoldoende sterk aanwezig is. En juist zo'n expliciete legitimatie is nodig om in de onoverzichtelijke werkelijkheid van de moderne stad een herkenbaar en aansprekend politiek programma te kunnen ontwikkelen. Het is een van de problemen waar Ruud Vreeman in zijn burgemeesterschap van Tilburg tegen aangelopen is.

Stedelijke regimes kennen zowel een horizontale als een verticale component. Ze zijn horizontaal omdat ze politieke en maatschappelijke bondgenoten weten te mobiliseren, zonder dat daarbij van politieke of formele dwang sprake is. Maar ze kennen ook een verticale component. Het gaat niet om vrijblijvende samenwerking; betrokken partijen zijn aanspreekbaar op hun bijdrage aan de 'missie' van het regime. Er is geen sprake

van dwang, maar een beetje dwingend zijn stedelijke regimes wel.

In Nederland is het niet gemakkelijk om herkenbare regimes met een stevige uitstraling tot stand te brengen. Culturele factoren, zoals een sterk verankerde consensuscultuur die nogal wars is van hiërarchische interventies, en institutionele kenmerken, zoals de bijzondere positie van de burgemeester, dragen daaraan bij. Er zijn speciale omstandigheden voor nodig om dat te doorbreken. Dat was de afgelopen tijd in de grote steden het geval, vooral in Rotterdam, waar in de periode 2002-2006 een stedelijk regime aan het bewind is gekomen dat op een aantal punten succesvol en herkenbaar heeft geopereerd, vooral rond het thema veiligheid.¹⁵

Veel van de praktijken van dat regime zijn overgenomen in de nieuwe coalitie, die politiek toch nogal anders is samengesteld (Leefbaar Rotterdam is vervangen door de PVDA). Juist deze overdracht van ideeën en praktijken van de ene op de andere politieke coalitie is een interessant kenmerk van een betekenisvol stedelijk regime. De PVDA en het nieuwe college in Rotterdam hebben bij het aantreden in 2006 benadrukt dat zij de veiligheidsagenda en de activistische bestuursstijl van het oude college zouden overnemen, maar deze wilden aanvullen met een meer herkenbare en vernieuwde sociale agenda. Inmiddels kunnen we constateren dat dit slechts ten dele gelukt is.¹⁶ Dat heeft ongetwijfeld deels met de weerbarstigheid van die sociale agenda te ma-

ken. Maar ook speelt een rol dat de PVDA in Rotterdam sterke bindingen met de gevestigde orde heeft – zij is in belangrijke mate de gevestigde orde. Dat beperkt de slag- en veranderkracht.

Instituties die emanciperen en disciplineren

Moderne stedelijke regimes gaan over de vraag hoe mensen in een stedelijke context op een veilige, leefbare en sociale manier kunnen samenleven. Wat zijn waarden en betekenissen die gedeeld moeten worden? Hoe daarin met verschillen om te gaan? Hoe daarin burgers te benaderen? Hierover gaan de twee andere centrale vragen voor stedelijk bestuur. De eerste daarvan heeft betrekking op het ontwikkelen of stimuleren (voeden, koesteren) van instituties die tegelijkertijd emanciperend en disciplinerend zijn. Onthiërarchisering, zo hebben we zojuist gezien, is een aanduiding voor processen waarin individuen loskomen van vaste sociale verbanden. Lange tijd waren we geneigd om die processen te beschouwen als een teken van maatschappelijke vooruitgang. Individuen zouden meer en meer zelf kunnen beslissen over de inrichting en vormgeving van hun leven, zo luidde de dominante interpretatie. Het zou mondige en zelfstandige burgers opleveren.

Ondertussen is de werkelijkheid toch heel wat veelvormiger en complexer gebleken, onoverzichtelijker ook. Voor sommige maatschappelijke groepen is vermindering van de druk van sociale verbanden nog

steeds een positieve ontwikkeling. We hebben ook ervaren dat bij anderen die druk juist wat sterker zou mogen zijn. Dat zonder de corrigerende werking van nabije instituties sommige mensen van hun eigen leven of van dat van anderen een puinhoop maken. En dat meer vrijheid voor individuen niet per se tot een vrijere samenleving leidt.¹⁷ Integendeel, dat er juist angst en wantrouwen in een samenleving kunnen sluipe, doordat mensen niet meer weten wat maatschappelijk aanvaardbaar gedrag is en op wie zij kunnen rekenen bij het organiseren daarvan. Onoverzichtelijkheid is niet voor iedereen een zegen. De afwezigheid van een zinvolle en zichtbare orde – anomie noemen de sociologen dat – is voor velen een probleem. Het is een belangrijk onderdeel van de spanning tussen de ‘kosmopolieten’ en ‘traditionalisten’.

Lange tijd hebben we gedacht dat emancipatie een bevrijding van disciplinerende was. Vanuit die houding beschouwden velen het proces van ontzuiling niet alleen als een maatschappelijk gegeven, maar ook als een wenselijk en te bevorderen verschijnsel. Het werd als een bevrijding van al te knellende maatschappelijke banden ervaren. Iets te gemakkelijk is daarbij over het hoofd gezien dat de maatschappelijke zuilen een dubbele functie hadden, namelijk een disciplinerende en een emanciperende, sterker nog, dat die twee functies onverbrekkelijk bij elkaar bleken te horen. Om vooruit te komen in het leven is ook een grenzenstellende context nodig. Er is een beleving van controle en hiër-

chie nodig om een samenleving op het goede spoor te houden. Die worden vaak indirect georganiseerd: bestuurskundigen spreken over een ‘shadow of hierarchy’,¹⁸ filosofen over een ‘panopticum’, waarin mensen weten dat er over hen gewaakt wordt.¹⁹

We zoeken naar eigentijdse vormen van emancipatie en disciplineren. Nostalgisch terugverlangen naar een systeem van verzuiling heeft geen zin. Een overgecontroleerde samenleving verliest het ontspannen karakter waar we ook zeer aan hechten. Maar zonder controle gaat het niet. Zonder emancipatie evenmin. Controle zonder emancipatie is harteloos, emancipatie zonder controle is vrijblijvend. Repressieve en preventieve strategieën hebben elkaar nodig en dienen gecombineerd. Deze noodzaak is de afgelopen jaren in de stedelijke samenleving herontdekt.

Het is zoeken naar effectieve institutionele dragers daarvan. Gezin, school, werk, verenigingsleven zijn daarin belangrijk, maar zij kunnen het niet alleen. Zij hebben aanvulling en ondersteuning nodig vanuit het openbare bestuur.²⁰ Daar zien we allerlei nieuwe praktijken ontstaan, die tot voor kort nog voor onmogelijk of onwenselijk werden gehouden. We zien intensieve vormen van persoonsgerichte sturing opkomen en spreken onbekommerd van modern paternalisme of van bemoeizorg. Veelplegers en drugsverslaafden worden direct op hun huid gezeten. Tegen asociaal gedrag van bewoners wordt hard opgetreden. Interventieteams leggen huisbezoeken af. Het zijn praktijken die

inmiddels als onvermijdelijk en acceptabel worden ervaren. Het verzet ertegen is betrekkelijk gering. Dat komt ook omdat zij niet alleen worden gemotiveerd vanuit de behoeften van ‘vragende burgers’, die overlast ervaren. Er wordt ook rekening gehouden met de achtergrond en mogelijkheden van de overlastgevers zelf. Maar de nadruk is wel verschoven.

Deze nieuwe strategieën zijn nog niet zo gemakkelijk te organiseren. Ze stuiten op veel institutionele weerstand. Ze veronderstellen bijvoorbeeld een nauwe samenwerking tussen organisaties die meer in de repressieve sfeer werken en organisaties die primair in de preventieve sfeer werken. Eenvoudiger uitgedrukt: tussen functionarissen van politie en justitie en mensen in het sociale en het welzijnswerk. Daarvoor moeten heel wat institutionele, professionele en persoonlijke weerstanden worden overwonnen. Organisaties die eertijds met de rug naar elkaar stonden, moeten nu elkaars complementariteit ontdekken. Tegelijkertijd is het nodig om het werk veel meer ‘outreaching’ te maken: je gaat naar buiten, je trekt erop uit, je gaat naar de plekken waar de mensen zich bevinden. Vaak betekent dit dat er huisbezoeken worden afgelegd.

In Nederland zien we een onweerstaanbare terugkomst van het huisbezoek, een verschijnsel dat velen toch primair aan de jaren vijftig en vroege jaren zestig doet denken. Nu is het weer nodig om direct met mensen in contact te komen. Door bij hen op bezoek

te gaan is het contact zoveel directer en informatiever dan wanneer zij op kantoor genodigd worden. En steeds is de inzet om zowel hulp te bieden als controle uit te oefenen. Juist waar deze twee gecombineerd worden, blijkt de praktijk van het huisbezoek het meest effectief te zijn. Die staat symbool voor de nieuwe sociale agenda: erop af, actief interveniëren, burgers vooruithelpen, maar ook grenzen stellen. Het is van belang om die interventies zo concreet mogelijk te organiseren, namelijk in de frontlijn van de stedelijke samenleving, daar waar burger en professional elkaar direct ontmoeten en ‘in de ogen’ kunnen kijken. Dat stelt nieuwe en hoge eisen aan de inrichting van het stedelijke bestuur.²¹

Naar zinvolle coalities met en tussen burgers

De derde vraag heeft betrekking op de manier hoe arrangementen te ontwikkelen waarin zinvolle coalities met en tussen burgers kunnen ontstaan. Dit heeft betrekking op zaken als inspraak, participatie en interactieve besluitvorming. We zullen hier niet het zoveelste idealistische pleidooi voor actieve burgers houden. Natuurlijk moeten die er zijn, en als ze bestaan, is dat vanuit democratische idealen mooi meegenomen. Maar mijn analyse kiest een ander vertrekpunt. Betrokkenheid van burgers is geen luxe maar een noodzaak. Zonder actieve en competente burgers is modern bestuur onmogelijk geworden. Onthiërarchisering betekent immers ook dat het minder vanzelfsprekend is

dat burgers zich over een reeks van onderwerpen door politici gerepresenteerd achten. En dat het minder vanzelfsprekend is dat burgers zich conform de beslissingen van politici gedragen. Ooit was politiek gezag betrekkelijk gewoon, nu moet dat gezag voortdurend veroverd en waargemaakt worden. Wil publieke besluitvorming betekenisvol zijn, dan moet deze openstaan voor directe deelname en beïnvloeding door burgers. Modern besturen is zo complex geworden dat het niet kan bestaan zonder ruimte te scheppen voor ervaringen en belevingen van burgers.²²

Minder dan wij lange tijd verondersteld hebben, is dat een kwestie van eenrichtingsverkeer: van een bestuur dat zich openstelt voor en luistert naar de wensen van burgers. Dat is toch de ondertoon geweest van veel discussies over inspraak en bestuurlijke vernieuwing van de afgelopen veertig jaar. De veranderingslast werd eenzijdig bij het openbaar bestuur gelegd, dat zich moest instellen op de wensen van ‘mondige burgers’. Burgerschap is echter een dubbele competentie, zo beginnen wij te herontdekken. Het veronderstelt dat burgers kunnen besturen, maar ook dat zij bestuurd kunnen worden.²³ Er is dus sprake van verkeer in twee richtingen: burgers spreken het bestuur aan en het bestuur spreekt de burgers aan. Burgers voeden het bestuur en het bestuur voedt burgers op. Dit is de echte betekenis van interactieve besluitvorming: dat er praktijken ontstaan waarin burgers hun oordeelsvorming en handelingsvermogen tot ontwikkeling kun-

nen brengen. Dat zij daarin tot ontmoeting en afstemming kunnen komen, en een vergelijk met andere posities en belangen mogelijk wordt. Dat mogelijk maken is voor het bestuur een kwestie van idealisme ('strong democracy') maar vooral toch van welbegrepen eigenbelang. Het gaat erom dat burgers de competenties ontwikkelen die besturen mogelijk maken. Dat blijkt niet vanzelf te gaan, daar moeten burgers een handje bij geholpen worden. Maar dan moeten daar wel geschikte vormen voor gevonden worden. Een paar overwegingen daarbij.

Het is nodig om tussen burgers te differentiëren. Het begrip burgerschapsstijlen biedt daarvoor aanknopingspunten, die door het onderzoeksbureau Motivation op een interessante manier zijn ingevuld.²⁴ Een burgerschapsstijl heeft betrekking op de manier waarop burgers zich tot autoriteit en gezag, tot politiek en bestuur verhouden. Er wordt een onderscheid gemaakt in vier hoofdcategorieën.

Allereerst zijn er de buitenstaanders. Zij omvatten in Nederland ongeveer 30% van de burgers. Zij zijn ongeïnteresseerd en passief en voelen zich niet erkend en vertegenwoordigd. Typische uitspraken voor hen zijn: 'Het interesseert me niet' of 'Ze luisteren toch niet'. Als zij al enige belangstelling voor politiek hebben, dan staan zij erg open voor de 'populistische verleiding'.

De plichtsgetrouwen omvatten zo'n 20% van de burgers. Zij zijn betrokken maar onwetend. Ze zijn erg

onzeker over wat er allemaal verandert en vinden dat de samenleving en de politiek ingewikkeld en onoverzichtelijk zijn geworden. Vaak vragen zij zich vertwijfeld af: 'Wat gebeurt er toch allemaal?'

Voorts zijn er de pragmatici, ongeveer 25% van de burgers. Zij zijn assertief en geïnformeerd en willen directe invloed als hun eigenbelang in het geding is. Voor de rest zijn ze niet zo in politiek en overheid geïnteresseerd. Voor hen is vooral de vraag van belang: 'Wat levert het me op?' Ook in deze categorie burgers is veel belangstelling voor populistische politiek.

En dan zijn er tenslotte nog de verantwoordelijken, zo'n 25% van de burgers. Zij zijn participerend en interactief en staan positief ten opzichte van de overheid (en erg afwijzend tegenover populisme). Hun dominante vragen zijn: 'Waar kan ik meedoen?', 'Waar kan ik met mijn ideeën terecht?'

Dit onderscheid van Motivation wijst er nog eens op dat dé burger niet bestaat. Er is een verscheidenheid aan leefwerelden en die vraagt om een variëteit aan benaderingen. Belangrijk is daarbij dat ook in die variëteit oog bestaat voor tweerichtingsverkeer. Tot nu toe zijn de burgerschapsstijlen vooral gebruikt om te schetsen hoe de overheid zo goed mogelijk kan inspelen op de behoeften en vragen van verschillende soorten burgers. Buitenstaanders bijvoorbeeld benader je vooral stipt en klantvriendelijk, plichtsgetrouwen vooral open en uitleggend, pragmatici vooral zakelijk en precies, en verantwoordelijken vooral uitnodigend en interactief.

En inderdaad, dit is één kant van de medaille, namelijk de kant waarbij de overheid zich zoveel mogelijk aan burgers aanpast en op hun behoeften en wensen inspeelt. Maar opnieuw, er hoeft geen sprake van eenrichtingsverkeer te zijn. De overheid kan contacten met burgers ook gebruiken om opvoedend te zijn. Buitenstaanders worden dan soms ook streng en paternalistisch toegesproken, tegen plichtsgetrouwen wordt gezegd dat ze eens een keer moeten ophouden met zeuren, tegen pragmatici kan ook hard en scherp worden opgetreden en verantwoordelijken wordt voorgeschieden dat zij zich het openbare bestuur niet mogen toe-eigenen: er zijn ook anderen die zich met de publieke zaak willen verbinden, maar minder verbaal en meer actiegericht zijn.

Deze laatste reeks reacties zijn we bijna uit het oog verloren. Zij vormen het vergeten repertoire en het is goed dat we dat herontdekken. Burgerschap ontstaat niet vanzelf; het veronderstelt opvoeding, kanalisering en tegenspraak. Dat is een belangrijk maatschappelijk project voor het komende decennium. Na ‘mondige burgers’ nu ‘verantwoordelijke burgers’.

NOTEN

- 1 Dit artikel is mede gebaseerd op P. Tops, *Stedelijk activisme in Vlaanderen en Nederland*, Gentse lezing, 4 september 2006.
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Evaluatie tweede convenantsperiode Grotestedenbeleid (1999-2004)*, Den Haag 2006.
- 3 H. Kriesi e.a., *West European Politics in the Age of Globalization*, Cambridge 2008.

Dit project veronderstelt precisie en compassie. Als populisme ook uitdrukking van een verlangen naar politieke betrokkenheid onder minder hoog opgeleide groepen is,²⁵ dan moeten wij een politiek systeem creëren waarin plaats is voor deze betrokkenheid. Dat is nu wel erg complex en ondoorgrondelijk geworden voor vele burgers, ook op lokaal niveau. Het vaak niet goed zichtbare probleemoplossende vermogen van een stadsbestuur, de vele afhankelijkheden die er bestaan met andere bestuurslagen, de bestuurlijke drukte die daarvan het gevolg is, maar ook de vaak onduidelijke inzet van verkiezingen, de losse relatie tussen verkiezingsuitslag en het te voeren beleid en de geringe invloed van burgers op fundamentele beslissingen, het zijn allemaal factoren die de aantrekkingskracht van het lokale bestuur er niet groter op maken. Institutionele herordening is nodig om hier verandering in te brengen. De invoering van dualisme aan het begin van deze eeuw is in dit verband een betrekkelijk irrelevante operatie gebleken.

- 4 Zie ook H.J. Schoo, *Republiek van vrije burgers. Het onbehagen in de democratie*, bezorgd door J. de Beus e.a., Amsterdam 2008; R. Cuperus, *De wereldburgers bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*, Amsterdam 2009; M. Bovens en A. Wille, *Diploma Democracy. On the Tensions between Meritocracy and Democracy*, Utrecht/Leiden 2009;

- T.Swierstra en E. Tonkens (red.), *De beste de baas? Prestatie, respect en solidariteit in een meritocratie*, Amsterdam 2008.
- 5 P.H.A. Frissen, *De virtuele staat. Politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Schoonhoven 1996.
 - 6 R. Andeweg en H. van Gunsteren, *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem 1994.
 - 7 H. van Gunsteren en E. van Ruyven, *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag 2005.
 - 8 R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham/Philadelphia 1997.
 - 9 W.J.M. Kickert, E. Kleijn en J. Koppenjan, *Managing Complex Networks*, Londen 1997.
 - 10 V.J.J.M. Bekkers, *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft 1994.
 - 11 J. Torfing, E. Sørensen en L.P. Christensen, *Nine competing definitions of governance, governance networks and meta-government*, working paper 2003-1, Centre for democratic network governance, Roskilde 2003.
 - 12 C. Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*, Kansas 1989.
 - 13 G. Stoker, 'Regime theory and urban politics', in: D. Judge, G. Stoker en H. Wolman (red.), *Theories of Urban Politics*, Londen 1995.
 - 14 Stone, *Regime politics*.
 - 15 P.W. Tops, *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam 2007.
 - 16 *Toen wij van Rotterdam vertrokken*, Slotadvies Sociaal Platform Rotterdam, Rotterdam 2008.
 - 17 M. Elchardus, *De dramademocratie*, Tiel 2002.
 - 18 F. Scharpf, *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder 1997.
 - 19 M. Foucault, *Discipline, toezicht en straf. De geboort van de gevangenis*, Groningen 1989.
 - 20 H. Boutellier, *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*, Den Haag 2005.
 - 21 C. Hartman en P.W. Tops, *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag 2005;
 - C. Hartman en P.W. Tops, *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*, Tilburg 2006.
 - 22 H.P. Bang, *Cultural Governance. A New Mechanism for Connecting System and Lifeworld*, ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop 6, Turijn, 22-27 maart 2002; H.P. Bang, *Cultural Governance and Everyday making. A New Systems Strategy Meeting a New Tactics of Self-Governance*, xv World Congress of Sociology, RCO3, 7-13 juli 2002, Brisbane.
 - 23 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Eigentijds burgerschap*, Den Haag 1992.
 - 24 Motivaction, *Burgerschapstijlen en overheidscommunicatie*, rapport ten behoeve van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, Amsterdam 2001.
 - 25 D. van Reybrouck, *Pleidooi voor populisme*, Amsterdam/Antwerpen 2008.

Sociaal-democratische stadspolitiek en de noodzaak van kunst en cultuur in een wereldstad

Carolien Gebrels

Stadspolitiek is spannend en enerverend. Gedreven door individuele en internationale krachten, laverend tussen wijk- en wereldbelangen, gericht op het bereiken van heel abstracte en zeer concrete doelen. Op één dag maak ik als wethouder kunst en cultuur, sport en bedrijven van Amsterdam grote sprongen. Van maatregelen tegen obesitas voor kinderen spring ik naar de bouwvergadering voor een duurzame sporthal. Dan hebben we het over extra banen in de sport voor Amsterdamse jongeren, even later over de verzelfstandiging van een gemeentelijke dienst. Van een indringend debat over wereldklasse in de kunst spoed ik me naar de muziekschool waar getalenteerde tieners een weergaloos optreden geven.

Het tempo is hoog, het speelveld in de stad is groot, net als het aantal spelers. De wereld is nu ook de wijk binnengewandeld en de relevante omgeving van de stad is aanzienlijk groter geworden dan voorheen. Vragen die veranderingen om een nieuwe stadspolitiek en om een nieuwe manier van besturen? Wat mogen de bewoners en dus de kiezers van hun bestuur verwachten? Hoe moet en kan de stadspolitiek veranderen? En vinden wij als sociaal-democraten dat wij daarin een

speciale opdracht hebben? Ik vind van wel. Alle partijen hebben de opdracht om de overheidsrol in deze tijd herkenbaar en duidelijk te definiëren vanuit hun ideologische basis.

Illustere voorgangers vonden zeer zeker dat zij een speciale opdracht hadden, daarin altijd geïnspireerd door hun eigen tijd. Een paar voorbeelden. In 2009 vierden wij in Amsterdam het 150ste geboortjaar van Floor Wibaut. Hij en Monne de Miranda waren begin twintigste eeuw de volkshuisvesters bij uitstek en bereikten een belangrijk deel van hun idealen: betaalbare woningen voor alle Amsterdammers. Emanuel Boekman was cultuurwethouder van 1933 tot 1939 en probeerde de sociale tegenstellingen, uit de vooroorlogse verstedelijking voortgekomen, mede met zijn cultuurpolitiek op te lossen. Na de Tweede Wereldoorlog steunde Albert de Roos als wethouder van cultuur de eigenzinnige directeur van het Stedelijk Museum Willem Sandberg door dik en dun, omdat het zijn stellige overtuiging was dat vernieuwende en experimentele kunst de blik van de Amsterdammers weer naar buiten en weer naar voren zou richten. Sandberg wilde namelijk tentoonstellen 'wat vooruitwijst en niet datgene

wat naar het verleden wijst. Iets dat in de richting wijst waarin onze maatschappij zich beweegt.²¹

Deze mannen zijn voorbeelden voor mij, omdat zij visie en originele ideeën met daadkracht en lef combineerden. Zij verbonden het streven naar economische zelfstandigheid met culturele en sociale ontwikkeling. Zij gaven heel concreet invulling aan de vernieuwing en blijvende verbetering van de stad. Dat kunnen we nu nog dagelijks zien aan de populariteit van wijken als De Pijp, Oud-West, De Baarsjes en het Westerpark, aan de gevels met kunstwerken van Hildo Krop, aan de uitzonderlijke kwaliteit van de collectie van het Stedelijk Museum. Zij formuleerden voor zichzelf een opdracht gebaseerd op de beginselen van de sociaal-democratie, geïnspireerd door de noden en behoeften van hun eigen tijd. Voor hen was verbetering de drijfveer en zij deden dat vanuit een duidelijke invulling van hun rol als bestuurder.

Daar kunnen we vandaag de dag van leren. Juist omdat het krachtenveld veel groter en sterker is, verwachten de bewoners een stadsbestuur dat er staat als een rots in de branding. Met een noodzakelijke rol voor de overheid, een herkenbare houding van bestuurders en politici, en duidelijke doelen die te bereiken zijn dankzij goed samenspel.

Een nieuw krachtenveld voor stadspolitiek

Internationalisering is een gegeven. Onze stad telt nu 187 nationaliteiten. Als ik 's morgens naar buiten loop

en de deur achter me dichttrek, hoor ik het vaak meeten: voorbijgangers spreken in alle talen van de wereld met elkaar. Amsterdam heeft grote aantrekkingskracht op mensen van over de hele wereld: om hier te komen werken voor een seizoen of langer, hier te komen wonen, hier hun bedrijf te vestigen, naar school of universiteit te gaan, een paar dagen rond te kijken als toerist of congresbezoeker, hun ouders of kinderen hiernaartoe te laten komen. Het is wat dat betreft nog steeds vergelijkbaar met de situatie van vier eeuwen geleden: we zijn mondiale stedelingen, of stedelijke kosmopolieten, die van overal vandaan kwamen en neergestreken zijn in Amsterdam. Het verschil is nu dat de variëteit nog groter is, de mensen meer contact kunnen houden met hun thuisland en ook sneller weer weg kunnen of gewoon tijdelijk ergens anders heen gaan. Mensen in de stad kunnen ervoor kiezen om passanten te zijn.

Het verschil tussen nu en vijftig jaar geleden is aanzienlijk. Toen deelden we het wekelijks ritme met de mensen in onze eigen zuil. Toen ontwierpen we een stelsel van sociale zekerheid dat uitging van vaste patronen en omslagstelsels: jij betaalde toen voor mijn studiefinanciering, ik nu voor jouw aow. Toen was de rol van de overheid doorslaggevend, vooral bij de opbouw van de verzorgingsstaat waaraan iedereen voor zijn eigen sociale zekerheid voldoende leek te hebben. Nu is de situatie heel anders. De verschillen in inkomens, ook in de formele economie, zijn veel groter dan

voorheen. Zo'n vijftig jaar geleden verdiende de hoogste man van een bedrijf ongeveer vier keer zoveel als de laagste. Die verhouding ligt – ook door de globalisering – nu anders, waardoor het risico op een sociale tweedeling is toegenomen.

Misschien is het allergrootste verschil met voorheen wel dat de individuele mensen nu vele malen meer eigen mogelijkheden hebben om op de veranderingen en bewegingen te reageren. De verzorgingsstaat is een verworvenheid die iedereen recht biedt op een basis aan zekerheid. Deze basis biedt ook voor degenen die het niet breed hebben een bestaansminimum. Rijk en arm – zeker de bewoners van de grote stad – benutten de mogelijkheden om fysiek en virtueel de wereld over te gaan en zo hun horizon te verbreden. De een vliegt naar een nieuw werelddeel om een onderneming te beginnen, de ander heeft zijn spaargeld in IJsland gestald, een derde komt door intercontinentale handel aan zijn geld. En omdat die regelmogelijkheden zo individueel zijn, ontstaat er ongemak en ongelijkheid: de een heeft vijftig jaar bijgedragen aan de opbouw van het land en heeft een pyjamadag in het verzorgingshuis, de ander krijgt meteen een uitkering zonder dat hij er in Nederland ooit iets voor gedaan heeft. Is dat eerlijk, is dat rechtvaardig, is dat solidair?

De wereld is ons speelveld en eenieder heeft zijn eigen manieren en mogelijkheden om daarmee om te gaan. Daartussen probeert de stadspolitiek de boel bij elkaar te houden. Door de variëteit en de flexibiliteit

van de mensen in de stad ontstaan er steeds weer nieuwe scheidlijnen in economisch, cultureel en sociaal opzicht. De vraag is natuurlijk: hoe hier als stadsbestuur mee om te gaan? Voor de beantwoording daarvan gebruik ik voorbeelden uit de kunst en cultuur.

Nieuwe herkenbare stadspolitiek

Hoe gaan we om met globalisering? Het economische antwoord van een stadsbestuurder is te geven tegen de achtergrond van de sterke concurrentie die er in de wereld is ontstaan. Deze speelt zich af tussen steden en regio's, of het nu om bedrijven, bezoekers of bewoners gaat.

De wereldeconomie is een stedelijke economie geworden. De economische groei komt uit de steden en de fysieke economie maakt langzaam plaats voor een digitale economie, die zich veelal in steden concentreert. Onderdeel van nieuwe stadspolitiek is dat een stad of regio zich veel beter en sterker moet positioneren: kiezen voor een beperkt aantal zaken en dus voor heel veel niet. De stad moet zich maximaal inspannen om háár positie te versterken ten opzichte van andere, want anders kiest het bedrijf, de bezoeker, de congres- of evenementenorganisator voor een ander. En kiezen voor een paar zaken maakt ook kwetsbaar. Wat te doen als je voor mijnbouw kiest en de winning van bruinkool is niet langer gewenst? Wat te doen als je voor een handelsrelatie met China kiest en de dalai lama komt op bezoek? Wat als je voor culturele hoofdstad kiest,

maar door de crisis schrapte de regering de helft van het budget? Een studie naar de geschiedenis van steden laat zien dat het effectief is om voortdurend te blijven investeren in de aantrekkingskracht van de stad. Niet alleen voor de stad, maar ook voor de regio en het land.

Hoe gaan we in Nederland om met de enorme variëteit onder de inwoners van de stad? Sociaal-democratische politiek in de stad betekent mijns inziens dat de overheid investeert in de basisvoorwaarden voor het bestaan van iedereen. Een basis waar het gaat om het opvoeden en opgroeien van kinderen met behulp van goed onderwijs; om een perspectief op werk of toeleiding naar werk voor iedereen; om opvang van en ontferming over ouderen; om voorzieningen voor sport en cultuur; om omgangsvormen in de openbare ruimte. Tot deze basis behoort ook positie kiezen in het sociale netwerk van de stad op basis van je identiteit. Dat betekent dat de mensen in de buurt gekend zijn door ondernemer, wijkagent, onderwijzer, verzorger, trainer. Dat zij weten wie het moeilijk heeft en wie niet, weten wie de moeilijkheden maakt en wie ze weer oplost. Dat is niet in een database op te slaan.

De kern van nieuwe stadspolitiek is dat de stad in het nieuwe internationale speelveld positie kiest en de mensen bindt en uitdaagt. Bewoners willen zich identificeren met hun stad, die intiem en anoniem tegelijk is, daar trots op zijn. Tegelijkertijd moet de stad steeds weer nieuwe impulsen geven om hun binding te be-

vestigen. Kunst en cultuur spelen daarbij een cruciale rol: de aanwezigheid van kunst en cultuur is noodzakelijk voor het positioneren van de stad en voor het uitdagen en binden van mensen, bewoners, bezoekers en bedrijven. Overheidsbemoediging is daarin een must.

De overheid heeft een noodzakelijke rol omdat kunst en cultuur de stad karakter en gezicht geven. Zonder kunst en cultuur raakt een mens, maar ook een stad verweesd. Heel treffend beschrijft Nobelprijswinnaar Orhan Pamuk dat in zijn boek *İstanbul*.

Het İstanbul van mijn kinderjaren en jeugd was een plek waar de kosmopolitische structuur van de stad zienderogen afkalfde. Een onderdeel van deze culturele zuivering dat me nog van mijn kindertijd is bijgebleven, is dat mensen die op straat in de jaren zestig hardop Grieks of Armeens spraken (Koerden en Koerdisch zag of hoorde je toch al nauwelijks) de mond werd gesnoerd met de slogan 'Burger, in het Turks!'. Her en der hingen ook borden met deze tekst. Toen het Osmaanse rijk ten onder was gegaan en de republiek Turkije niets anders zag dan haar eigen Turkse identiteit, waarvan ze ook niet kon beslissen wat het inhield en zo het contact met de wereld verloor, raakte İstanbul zijn oude, meertalige, glorieuze en luisterrijke dagen kwijt en veranderde waar het bij stond in een uitgestorven, zwart-wit, eentalig oord waar alles langzaam oud en stil werd.²

Zijn boek is in wezen een beschrijving van zijn grote kunstenaarschap.

Zoals ik soms op momenten van woede of uitzonderlijke gevoeligheid gewaar werd, hadden al die dierbare, half duistere, half aantrekkelijke, vuile en mieze straten van de stad allang de plaats ingenomen van de tweede vluchtwereld.

Ik wist dat ik die avond geen ruzie zou maken met mijn moeder, dat ik even later de deur zou openen, de troostende straten in zou vluchten en wanneer ik dan een hele tijd had rondgelopen, aan mijn bureau zou gaan zitten om iets van de sfeer en de chemie van deze straten weer te geven. ‘Ik word geen schilder,’ zei ik. ‘Ik word schrijver.’

Op straat in Amsterdam in 2009. Kunstenaar worden, of het nu schrijver of schilder is, dat kan Orhan Pamuk beter niet doen, was de heersende opvatting. ‘Het is hier Parijs niet.’

Kunst en cultuur zijn geen luxe, of iets extra's, maar voorzien in een basisbehoefte voor mensen, net als eten en drinken, omdat zij grote invloed hebben op hun identiteit en de manier waarop zij zich verbinden met en onderscheiden van elkaar en hun omgeving.

Verbinden kan dankzij kunst en cultuur die zich bezeten hebben: dankzij de monumenten en het erfgoed, dankzij de culturele tradities van de stad, dankzij het richtinggevende, het unieke en het bijzondere in

het kunst- en cultuuraanbod. Daarom is het legitiem tijd en geld vrij te maken voor de culturele ontwikkeling van de jongeren in de stad en om het aanbod van kunst en cultuur bereikbaar en toegankelijk te houden voor alle inwoners van de stad.

Uitdagen is alleen mogelijk dankzij voortdurende vernieuwing. De steeds veranderende samenstelling van de stad dwingt zowel overheid als kunst- en cultuurinstellingen om zich steeds opnieuw te verhouden tot de stad, omdat beide anders legitimiteit verliezen. Voor de kunsten is alleen het zeker stellen van vrijheid en autonomie niet genoeg, de overheid moet ook mogelijkheden en gelegenheden scheppen voor kunst, cultuur en subcultuur. Zonder overheidsbemoeienis komt een florierend kunst- en cultureel leven niet tot stand, zo wijst de geschiedenis wereldwijd uit.

Sociaal-democratie en de nieuwe stadspolitiek

Hoe lokale bestuurders de veranderingen interpreteren en voor welke oplossingen zij kiezen, hangt af van hun ideologie. De sociaal-democratie kan invulling geven aan de nieuwe stadspolitiek door ten eerste een basishouding te definiëren en ten tweede een aantal politieke doelen te formuleren, die ik in het onderstaande uitwerk voor de kunst en cultuur. Ten derde zijn ‘meervoudige verbindingen’ een voorwaarde voor goed samenspel.

Er is om te beginnen één niet-ideologische kwestie. Als we het hebben over de overheid, dan is niet duide-

lijk wie nu waarover gaat. Verantwoordelijkheden zijn diffuus en besluitvorming komt soms moeilijk tot stand. Bijna een derde van de burgers heeft geen vertrouwen in de overheid en voelt dat de overheid er niet voor hen is. Nu heeft de overheid het altijd al vaak gedaan,³ maar er wrikt iets, zeker de laatste jaren. Er zijn twee merkwaardige paradoxen. Nederlanders behoren tot de rijkste en gelukkigste mensen ter wereld, maar ze zijn buitengewoon ontevreden over wat de overheid doet. Nederlanders zijn ontevreden over het politieke systeem in het algemeen, maar wel blij met specifieke prestaties waar het gaat om bijvoorbeeld de dienstverlening van de overheid. Die is namelijk enorm verbeterd de afgelopen twintig jaar, in ieder geval in Amsterdam. Wat is er dan aan de hand?

In de tijd van Wibaut had de stadspolitiek meer bestuurskracht. Mijn stelling is dat het stadsbestuur weer meer vrijheid, flexibiliteit en uitvoerend vermogen nodig heeft, om op alle eisen van deze tijd te reageren. We lopen in Nederland aan tegen de manier waarop we ons openbaar bestuur georganiseerd hebben. We hebben zo langzamerhand te kampen met vele lagen en gestolde bestuursstructuren, waarbij die lagen net te weinig verantwoordelijkheid hebben om de problemen goed op te lossen. Duidelijk is dat de balans tussen dynamiek en stabiliteit dankzij het aantal bestuurslagen doorslaat naar stabiliteit, zodat verstarring op de loer ligt, of overbelasting en improductiviteit van de overheid. Overheden zijn soms meer met elkaar

bezig dan met hun burgers. Het samen met burgers zoeken naar praktische oplossingen voor problemen is te veel naar de achtergrond verdwenen. De oploep van lokale en regionale bestuurders naar Den Haag is enorm, omdat daar het geld wordt verdeeld.

Bovendien is er lokaal sinds 2002 het dualisme ingevoerd, waardoor de bestuurder verder afstaat van de volksvertegenwoordigers van dezelfde partij. Dat verkleint de voorspelbaarheid en de bestuurbaarheid en daarmee vergroot het de onzekerheid van zowel bestuurder als beleid. In de beleidsvorming en -controle wordt de gemeenteraad bijgestaan door de rekenkamer, de ombudsman en andere adviesraden, die eveneens allemaal hun manier hebben gevonden om hun invloed te doen gelden. Zij richten hun pijlen vooral op het bestuur, want daar komen de beleidsvoorstellen vandaan. Daarbij is er onze genetische aanleg en egalitaire neiging tot vergaande machtsverdeling, waarbij we bij een aantal politieke partijen zo langzamerhand kunnen spreken over machtsverpulvering. Wellicht speelt hier ook de geringe organisatiegraad en 'organisatiezwakte' een rol. Ten slotte lijkt het in Nederland te ontbreken aan uitvoeringskracht. De politiek moet het wát bepalen en de professionals het hóé, waarbij een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst is hoe de goede professionals voor de gemeenten behouden en geworven kunnen worden. Het vraagt veel expertise van een gemeentelijke organisatie om een goede opdrachtgever van de uitvoering te zijn, of het nu gaat over een metrolijn, citymarketing, taxi's of ICT.

De overheid is niet de big brother die alles ziet en controleert. Zij is ook niet de big mother bij wie je altijd terecht kunt als er iets mis is gegaan. Ze is allang niet meer Vadertje Staat of de big father, waar top down bepaald wordt wat goed is voor de mensen. Ze is een gerespecteerd lid van de extended family, die heel duidelijk kiest voor een beperkt aantal taken waarvoor zij zich tot het uiterste inspannt: werk en inkomen, onderwijs en ontwikkeling, veiligheid, duurzaamheid, ruimtelijke ordening, kunst en cultuur.

Nieuwe stadspolitiek vraagt om meer vrijheid, flexibiliteit én uitvoerend vermogen. Het terugbrengen van het aantal bestuurslagen zou de steden en regio's al meer slagkracht geven dan ze nu hebben. En misschien zou de overheid zelfs haar verschijningsvorm aan moeten passen. Iets anders dan deze vorm van democratie, iets anders dan deze balans tussen dynamiek en stabiliteit. Op weg naar een schaal waarop mensen met elkaar problemen willen lossen. We moeten nadenken over een vormgeving van het collectieve, samen met het bedrijfsleven, de maatschappelijke partners, kennisinstellingen, wellicht de media. De overheid is te veel en andere zijn te weinig 'het collectief' geworden. Ergens in het midden ligt de oplossing.

Basishouding

De wereld is veranderd en de nationale én de lokale politiek zijn in een ander krachtenveld terechtgekomen. Een herkenbare basishouding is een baken. Die

geeft een gemeenschappelijk perspectief om te kunnen werken, in goede en in deplorabele tijden, met mensen die je wel en niet kent, omdat duidelijk is wat je aan de sociaal-democratie hebt. Zelf voel ik me thuis bij drie trefwoorden: internationaal, open en toekomstgericht.

Internationaal omdat dat het speelveld is van de stadsbewoners. Dat brengt voor stadspolitiek spanning met zich mee, want zorgen, verzorgen en binden kunnen alleen maar hand in hand gaan met uitdagen, onderscheiden, aanspraak doen op de capaciteiten van mensen. Dat vraagt om een mentaliteit die niet de vraag voortbrengt waar je vandaan komt, maar wat je toe te voegen hebt. Iedereen is gelijk, vanuit een welbegrepen eigenbelang: wat heb ik aan jou, wat heb jij aan mij? Vind wat je vindt, geloof wat je wilt geloven. Verbaas en verwonder je over de verschillen, maar omarm ze. Ze zullen er altijd blijven, hoewel ook de verschillen weer veranderen. De stad is per definitie een plek van tegenstellingen, een haard van conflicten. De mate waarin een stad de verschillen kan omarmen, kan koesteren en kan benutten, bepaalt haar succes, is mijn overtuiging.

Openheid gaat voor mij over inhoudelijke, professionele en persoonlijke nieuwsgierigheid. Wie ben jij, wat drijft jou, wat wil je, waarom? Voor mij staat openheid vanzelfsprekend tegenover geslotenheid. Ik ken jou niet, wat doe je hier, kom jij niet aan mijn spullen, ben jij niet uit op mijn baan, ben jij niet net zoals die anderen van wie ik ook geen beste verhalen

hoor? Door de vier crises waarin we mondiaal zeggen te verkeren – financieel, klimaat, energie en voedsel – en de onzekerheden die ze voor iedereen persoonlijk met zich meebrengen en met daarbij de verharding in samenleving en politiek, is een open houding helaas niet vanzelfsprekend meer. De sociaal-democratie kan dankzij ‘kijken door de ogen van een ander’ het verschil tussen mensen omarmen en daarmee voor velen weer het verschil gaan maken. Om met Spinoza te spreken: ‘De menselijke handelingen niet bespotten, niet betreuren, niet veroordelen, doch begrijpen.’

Een toekomstgerichte houding lijkt vanzelfsprekend, want besturen is immers vooruitzien. Toch lijken velen naar binnen gekeerd en domineren de angst en de afrekening. Een investering in de toekomst geeft immers geen garanties op succes en de kiezer moet iets natuurlijk wel als visionair, verstandig of voortvarend beoordelen. Een investering in de toekomst kan nu rationeel zijn, maar morgen de reden voor vertrek. Een investering kan uiteindelijk toch anders renderen dan vooraf berekend of een ander profiteert meer dan jij. Risico’s mijden is vele malen veiliger. Toch is dit niet te verkiezen in de nieuwe stadspolitiek. Bestuurders moeten duidelijk maken waar zij wel en niet in willen investeren en welke risico’s dat met zich meebrengt. Ook grote risicovolle projecten kunnen alle tijd, geld en onzekerheid waard zijn. Ten slotte: toekomstgericht betekent dat je de mensen met wie je samenwerkt ook in de (verre) toekomst graag weer ziet. Ook dat vraagt

om openheid, en om vertrouwen, loyaliteit en incasseringsvermogen.

Als dit de basishouding is, brengt dat de plicht met zich mee om een harde tweedeling in de stad te voorkomen en om diegenen mee te nemen die wat meer moeite hebben om mee te doen in onze wereldhoofdstad. Specifiek beleid is nodig om iedereen de gelegenheid te geven om geboden mogelijkheden en kansen te benutten. Dit betekent veel aandacht daarvoor in het onderwijs; goed publiek onderwijs is dé manier om grote groepen mensen weerbaar en zelfstandig te maken, ook in deze tijd.

Politieke doelen

Wat gaan we doen met de kunst en cultuur in de stad? Die vraag komt natuurlijk vanzelf op als je wethouder kunst en cultuur wordt. Toen ik dat werd in april 2006, begon mijn zoektocht naar de combinatie van de verworvenheden en mogelijkheden van de stad enerzijds en anderzijds de sociaal-democratische inhoudelijke uitgangspunten van grootstedelijk kunst- en cultuurbeleid.

‘In Amsterdam kan je zijn wie je bent tussen mensen die anders zijn dan jij. Dat was voor mij de reden naar Amsterdam te komen in 1992 en daarom wil ik hier eigenlijk nooit meer weg. Amsterdam is een stad van minderheden – altijd al geweest – en dat bepaalt haar karakter en dat van de Amsterdammers. Dat spreekt mij aan omdat ik hou van de verschillen die na

een gesprek leiden tot een beter idee, omdat ik hou van mensen die net een beetje anders zijn en daarmee een volstrekt nieuw licht op iets of iemand kunnen werpen, omdat ik hou van mensen die nieuwsgierig zijn naar het nieuwe en van tijd tot tijd daar ook weer aan twijfelen en daartoe word je verleid in een stad die vol is van verschillende mensen.' Zo begon ik de *Hoofdlijnnota kunst en cultuur* in mei 2007.⁴ Hierin definieerde ons College van B&W drie cultuurpolitieke doelen: cultuurwijsheid, cultuurverbondenheid en culturele loopbaan.

Deze drie begrippen zijn ontstaan tegen de achtergrond van Amsterdam als cultuurstad door de eeuwen heen en haar blijvende internationale oriëntatie, waarbij we tegelijk te maken hebben met ongelijkheid en radicalisering. Er verdwijnen tradities, oorspronkelijke wortels zijn niet meer te voeden, mensen vereenzamen omdat culturen te veel verschillen. Maar je kijkt je ogen uit in je eigen stad, er zijn vele springplanken omdat er zoveel kan en er zoveel zintuigen en talenten worden aangesproken; er zijn zoveel manieren om eigen rationaliteiten te ontwikkelen; er zijn altijd mensen met wie je verbonden kunt voelen.

Cultuurwijsheid gaat over je verhouding tot anderen en daarmee je verhouding tot de wereld. Het begrip heb ik ontleend aan het begrip mediawijsheid dat de Raad voor Cultuur in 2005 introduceerde. Vrij vertaald: cultuurwijsheid is het geheel van kennis, vaardigheden en mentaliteit waarmee burgers zich bewust,

kritisch en actief kunnen bewegen in een complexe, veranderlijke en fundamenteel geculturaliseerde wereld. Het gaat erom te weten hoe je te verhouden tot de stad en haar variëteit aan mensen, om een idee wat kunst en cultuur betekent voor al die verschillende mensen en om een breder perspectief op de wereld.

Bij cultuurverbondenheid staat binding met anderen en met de stad centraal. Het gaat om een mentaliteit van ontvankelijkheid en open staan voor anderen, om het bouwen van een verfijnd weefsel van culturele verbindingen in de stad. Bewezen is dat de mate waarin gemeenschappen waarden delen en in staat zijn individuele belangen ondergeschikt te maken aan die van een grote groep, hun succes bepaalt. Mensen moeten hun gemeenschap, hun stad dus belangrijker vinden dan zichzelf. Zij moeten verder kunnen kijken dan hun eigen referentiekaders. Daarbij helpen kunst en cultuur.

Culturele loopbaan gaat over de uitdagingen, over de weg van de basis naar de top. Actief door zelf kunst en cultuur mede te maken, passief door als toeschouwer te genieten en steeds meer variatie te ontdekken. Je hoeft immers geen violist te zijn om van muziek te kunnen genieten. Het gaat over talent, professionaliteit en kwaliteit. Worden in het klassieke onderwijs veelal rationale en cognitieve vaardigheden ontwikkeld, bij kunst en cultuur werk je aan sociaal-emotionele vaardigheden. Het mooie daarvan is dat daardoor heel andere talenten naar voren worden gebracht.

Deze drie cultuurpolitieke doelen liggen in het verlengde van oude sociaal-democratische idealen van emanciperen en kansen bieden, maar zijn wel van deze tijd. Door de formulering van deze drie doelen hebben wij in Amsterdam een poging gedaan om eenieder te verleiden zijn talenten te herkennen, te erkennen en te benutten op zo'n manier dat hij zich enerzijds vrij voelt en anderzijds op zo'n manier door de stad uitgedaagd en opgetild voelt dat hij daar uiteindelijk ook graag het schone, het ware en het goede aan wil bijdragen (vrij naar Plato). Met als resultaat een prachtstad, een stad met wereldklasse.

Om deze drie doelen te bereiken moeten kunst en politiek zich meer en beter tot elkaar verhouden. Daarover ging dan ook mijn Boekmanlezing van 5 juni 2009. Mijn betoog draaide erom dat kunst en cultuur júst een zaak van de politiek zijn. De sociaal-democratie heeft als ideaal om waarden te creëren als vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit, gemeenschappelijkheid, kwaliteit. Deze komen mede tot uiting in de kunst en cultuur of krijgen er vorm door.

Ik vind dat de invloed die de politiek kan uitoefenen veel te klein is. Dat is niet goed voor de politiek, want het beperkt haar invloed op een cruciaal terrein. Maar het is ook niet goed voor de sector. Als cultuur een sector is waar je als bestuurder niet op mag sturen, dan keert de politiek zich af van de kunsten. [...] Dat is ongewenst en zelfs gevaarlijk. Maar het is precies wat ik zie gebeuren.

Kunst is niet alleen van de kunstenaars. Kunst is van de hele stad – van het hele volk. En dus ook, juist, van de politiek. Met deze mening plaats ik mijzelf in een sociaal-democratische traditie waar ik trots op ben, de traditie van Joop den Uyl met zijn artikel 'Overheid en markt in de kunst' waarin hij zegt: 'De overheid is hoedster van waarden, waartoe het ware, het goede en het schone een rol behoren te vervullen. Zoals de samenleving rechtvaardig dient te zijn, zo zal ze de cultuur moeten koesteren, bewaren en overdragen. De overheid is daarin wel onpartijdig, maar niet neutraal. Immers, de overheid moet keuzes maken. En ook al zijn dat geen inhoudelijke keuzes ten aanzien van het artistieke scheppingsproces, toch drukt zij wel degelijk haar stempel op het behoud en dus ook de ontwikkelingskansen van kunst en cultuur.'

De overheid heeft een taak in de kunst, omdat kunst over waarden gaat. Waarden die van zo'n groot belang zijn voor onze samenleving dat de overheid zich er niet aan mag en kan onttrekken: vrijheid, gelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit. Kunst is te belangrijk om haar buiten het bereik van de politiek te laten.⁵

Mijn betoog maakte veel los, zowel verontwaardiging als bijval was mijn deel. Later begreep ik van ingewijden dat de lezing van Joop den Uyl in 1987 ook de nodige discussie teweegbracht. Ik vind het te gemakkelijk

om te zeggen dat kunst en politiek afstand moeten bewaren, of om pavloviaans te stellen dat elke politieke bemoeienis onmiddellijk leidt tot onvrijheid en een ongewenste inbreuk is op de autonomie van de kunst. Kunst en cultuur zijn geen postideologische kwestie, maar juist een ideologische zaak, en dus een zaak van de politiek om te bepalen wat je met de kunsten en cultuur voor ogen hebt in de stad. Aan de politiek en aan de bestuurders om dat op scherpzinnige wijze te formuleren. Arjo Klamer voegde daar in *NRC Handelsblad* (3 november 2009) het argument aan toe dat objectieve adviezen over kunst onmogelijk zijn en dat er dus een politiek debat over kwaliteit moet zijn. Het is aan de kunstenaars en kunstinstanties om vervolgens in vrijheid te onderhandelen over de vraag of zij zich op die wijze willen verhouden tot de stad. De kunstenaar Jonas Staal komt tot vergelijkbare analyses en conclusies. Hij noemt kunstenaars volksvertegenwoordigers:

Politiek duidt voor mij het proces waarin wij onze idealen vertegenwoordigen, en ik weiger het idee te accepteren dat dit een proces is dat slechts aan enkelen is voorbehouden.

Welke vrijheid zou de politiek kunnen vertegenwoordigen, zonder diegenen die deze verwoorden, die deze visualiseren: die het noodzakelijke bewijsmateriaal aanleveren van hun feitelijke functioneren?

Wie beter dan de kunstenaar vormt dan ook het ge-

zicht van het democratisme: wat zou er immers van al haar vrijheden en verheffende waarden worden als het niet de kunsten waren die deze vrijheden en verheffende waarden uitdroegen? Die deze continu van bewijslast voorzagen? En is dit dan ook niet de feitelijke opdracht die de staat aan kunstenaars heeft gegeven met behulp van allerlei fondsen, belastingkortingen en kunstopleidingen: om het succes van deze vrije samenleving aan de burgers en de rest van de wereld te vertonen?⁶

De afgelopen bestuursperiode vonden wij in Amsterdam overheidsbemoeienis in de kunst en cultuur noodzakelijk voor de ontwikkeling van de stad en van de bewoners. Op basis van de drie bovengenoemde doelstellingen formuleerden we vier ambities: wereldklasse, talentontwikkeling, prachstad en laboratorium. Daarmee gaven we aan dat kunst en cultuur toegankelijk en bereikbaar moeten zijn voor alle Amsterdammers (prachstad), dat de kunst en cultuur gezicht en identiteit geven aan onze stad en daarom zeer aantrekkelijk zijn voor bewoners, bezoekers en bedrijven (wereldklasse). We zorgen ervoor dat er letterlijk en figuurlijk ruimte is voor de ontwikkeling van actief en passief talent (talentontwikkeling) en voor het nieuwe, het onbekende, het experiment (laboratorium). Een ambitieus cultuurbeleid, waarin we veel aan cultuureducatie hebben gedaan en meer mogelijkheden hebben gecreëerd voor kunstenaars via het Amsterdams

Fonds voor de Kunsten, waarin we de afgelopen tien jaar hebben geïnvesteerd door vele nieuwe cultuurgebouwen en broedplaatsen neer te zetten (en mogelijkheden om ze nu goed te onderhouden). Bovendien hebben we in deze periode ruim 10% extra geld uitgetrokken voor programmering (het budget voor de instellingen is verhoogd van 75 miljoen naar bijna 87 miljoen euro per jaar). Zo geven kunst en cultuur de stad gezicht en karakter. Zo is de kunst- en cultuurpolitiek van dit rood-groene stadsbestuur herkenbaar en onderscheidend geworden. De Amsterdammers weten waar ze voor kiezen.

Daarmee hoop ik dat ons kunst- en cultuurbeleid exemplarisch is voor nieuwe stadspolitiek. Juist in deze tijd moet voor alle beleidsterreinen gelden dat de doelen en ambities ideologisch herkenbaar zijn, vlijmscherp en herkenbaar geformuleerd en moeilijk weg te moffelen in een grijze coalitiepolitiek.

Meervoudige verbindingen zijn goudaderen

Een politieke partij heeft een gedeelde basishouding en ideologische doelen nodig. Daarnaast is de kracht van een politieke partij afhankelijk van het aantal en de sterkte van de onderlinge verbindingen. Vergelijk het met een touw: een enkele draad knapt zo, daar hoeven niet veel krachten op te staan. Een vlecht uit drie draden gevlochten is al vele malen sterker. Het summum is zo'n tros op de kade waaraan zeewaardige schepen gehoorzamen. Het gaat ook in de politiek om

meervoudige verbindingen: niet een enkele lijn tussen personen, maar een dicht geweven gemeenschapsstructuur die in de loop der tijd ontstaan is.⁷ Waar mensen elkaar vertrouwen, decennialang loyaal aan elkaar zijn en waar talenten samengebracht worden. Waar rollen verdeeld zijn. Waar bedacht is hoe landelijk en lokaal bestuur zich verhouden tot elkaar en tot het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Meervoudige verbindingen lijken eigenlijk erg ouderwets. 'Trek je één boer uit de Haarlemmermeer, dan trek je ze allemaal mee,' zeiden mijn ouders altijd als ze uitlegden wie daar familie van wie was en hoe die zich dan vervolgens verhielden tot de politiek, de kerk, de standsorganisatie, de studiegroepen en de plattelandsverenigingen. En dan hadden we de sportvereniging, het zangkoor en het vrijwilligerswerk nog niet gehad. Vroeger werd je vanzelf opgenomen in diverse verbanden. Je kwam elkaar steeds weer tegen. Een levenslang netwerk, soms zo klein en verstikkend als G.K. van het Reve beschreef in *De Avonden*, soms zo krachtig en vitaal dat levenslange vriendschappen goudaderen voor ons land bleken, zoals tijdens de wederopbouw. Meervoudige verbindingen kunnen overigens ook corrupte of geperverteerde verbindingen zijn, bijvoorbeeld in de gebiedsontwikkeling of de bouw waar een klein clubje ingewijden met een duidelijke machtsverdeling de dienst uitmaakte. Meervoudige verbindingen bepalen de kracht van een netwerk, in goede en in slechte tijden. Ze zijn gebaseerd op ver-

trouwen en loyaliteit of op een gecorrumpeerde en geperverteerde keerzijde daarvan.⁸

Een nieuwe stadspolitiek heeft meervoudige verbindingen van de goede soort nodig. Inhoudelijke én personele verbindingen tussen de landelijke en lokale politiek. Deze ontstaan door afspraken over gemeenschappelijke inhoudelijke uitgangspunten op de betreffende beleidsterreinen na landelijke en lokale verkiezingen. Daar moeten de bestuurders én volksvertegenwoordigers het initiatief toe nemen, ze moeten afspraken maken en zich daar vervolgens aan committeren. En één keer per jaar nog eens even goed naar kijken. Langetermijnverbindingen, ontstaan vanuit een gedeeld besef dat je iemand van je eigen partij in beginsel in het openbaar verdedigt en aanvult, omdat je samen speelt tegen de rest en internationaal mét elkaar in plaats van tegen elkaar. Een mooi voorbeeld is de samenwerking tussen het rijk en Amsterdam bij de viering van het New York-400-jaar.

Als betrekkelijke nieuweling krijg ik de indruk dat het aantal meervoudige verbindingen in de Partij van de Arbeid niet zo groot is. Het aantal nieuwe mensen op vitale posities wel. Er is weinig tijd voor contact, want ook de verantwoordelijkheden zijn meteen groot. Daarnaast worden er geen rollen verdeeld, want er is weinig tijd voor goede gesprekken. Er worden geen talenten gebracht, want er is niemand die het gezag en de autoriteit heeft om te bepalen wie die talenten zijn. Er is partijdemocratie tot op stadsdeelniveau,

waardoor krachtige figuren snel beschadigd raken. En anders zijn er altijd nog de peilingen, de stellingen van de radio en de reactiepagina's van de digitale kranten om iemand eens flink op de proef te stellen. En daardoor gaat het snel en soms ondoordacht, daardoor zijn er veel oplossingen op zoek naar een probleem, daardoor gaat de irrationaliteit soms overheersen en is de loyaliteit van korte duur. Het gaat dan niet meer over de dingen waar het wel over moet gaan, en wel over de dingen waar het niet over moet gaan. Dan haken veel burgers af. Is dat terecht? Zeker. Is dat te voorkomen? Dat ook!

Ten slotte

De kern van nieuwe stadspolitiek is dat de stad in het nieuwe internationale speelveld positie kiest en de mensen bindt en uitdaagt. Nieuwe stadspolitiek is eropuit om samen met bewoners, bedrijven en organisaties de stad te maken. De sociaal-democratie zou zich met een herkenbare basishouding op een beperkt aantal heldere taken en doelen moeten concentreren, waarbij in deze tijd de kunst en cultuur een belangrijke rol spelen. Pas dan weten bewoners, bedrijven en bezoekers voor welke stad zij kiezen. Pas dan voelen zij zich verbonden en uitgedaagd. Pas dan zullen zij zeggen: Wij maken de stad, niet alleen nu maar ook straks.

NOTEN

- 1 P. de Rooy (red.), *Geschiedenis van Amsterdam. Tweestrijd om de hoofdstad 1900-2000*, Amsterdam 2007, 515.
- 2 O. Pamuk, *Istanbul. Herinneringen aan een stad*, Amsterdam 2002.
- 3 Zie J.S. Nye, P.D. Zelikow en D.C. King, *Why people don't trust government*, Boston 1997.
- 4 College van Burgemeester en Wethouders, *Hoofdlijnennota kunst en cultuur 2009-2012*, Gemeente Amsterdam, mei 2007, 3.
- 5 Boekmanlezing, Amsterdam, 5 juni 2009. Zie www.carolien-gehrels.pvda.nl.
- 6 Jonas Staal, *Post-Propaganda*, artikel en essay november 2009, www.jonasstaal.nl, 24.
- 7 O. van Munster, C. Gehrels, M. Merckx en P. Adriaanse, *De tekens van de nieuwe tijd. Over associaties in de eenentwintigste eeuw*, 's-Gravenhage 1999, 58.
- 8 H. Möhring, C. Gehrels, P. Plug, R. in 't Veld, *Beladen begrippen. Vertrouwen en loyaliteit in het openbaar bestuur*, Assen 2002, 84.

De Drufabriek in Ulft

Simon B. Kool

‘Er is meer, veel meer nodig en dat moeten we zelf gaan halen want brengen doen ze het niet, men weet ons niet te vinden. De Achterhoek? Waar ligt de Achterhoek?’ schrijft John Haverdil provocerend op zijn blog. De geboren Ulftenaar, sinds 2005 PVDA-wethouder in de nieuwe gemeente Oude-IJsselstreek, schrijft het na een delegatiebezoek aan Brussel. Het is de Europese hoofdstad niet echt kwalijk te nemen dat men daar het antwoord schuldig blijft. De EU kent vele onbekende achterhoeken. Het wordt kwalijker als je eigen provincie, je eigen land je over het hoofd ziet.

Momenteel wordt in het oosten van het land met enthousiasme gewerkt aan een antwoord op de crisis. Een samenwerkingsverband tussen lokale overheid en bedrijfsleven maakt door vindingrijke initiatieven de streek cultureel en economisch op dit moment zichtbaar. Het zal niet lang meer duren voor we naar de Achterhoek afreizen om het met eigen ogen te zien. De Drufabriek.

Voor hen die even niet hebben opgelet bij aardrijkskunde het volgende. De Achterhoek ligt tegen de Duitse grens onder Twente, waar het vaak mee wordt verward. De rivieren Rijn en IJssel vormen de zuid-

westgrens. In de streek heeft men een bovengemiddelde voorliefde voor motorgeronk, agrarische feestdagen en men blinkt er uit in burenhulp, het noaberschap. Het is de geboortegrond van Guus Hiddink, Klaas-Jan Huntelaar, Robert Gesink en Gerrit Komrij.

Men is er bijzonder trots op de traditie, hier worden nog vendeliers opgeleid, hier strijdt men nog om de titel knuppelkoningin tijdens het vogelknuppelen op de Polse Kermis. Maar de streek kent ook een geheel andere unieke traditie. Hier vindt men het oudste zware industriële gebied van Nederland.

Langs en in de Oude IJssel werd aan het einde van de zeventiende eeuw ijzererts gevonden. Door de aanwezigheid van deze ijzeroerbanken ontstonden er in Terborg, Doetinchem en Keppel hoogovens en gieterijen, in het begin aangedreven door watermolens die met de blaasbalg het houtskoolvuur aanwakkerden. Men goot er generaties lang roosters en ramen, pannen en potten, maar ook kogels voor de Pruisen als dat zo uitkwam. Deze ijzergieterijen trokken ook andere ondernemers aan, met name uit de metaalnijverheid.

Vanaf 1754 ook in Ulft, waar na een financiële injectie van een Amsterdamse handelaar De Amsterdam-

sche en Ulftse IJzerhutten (1761) werd opgericht. Twintig jaar later werd deze fabriek verpacht aan Bernard Diepenbrock en zijn neven Theodor en Bernard Reigers uit Bocholt. De merknaam DRU was een feit: Diepenbrock & Reigers, Ulft. Bijna tweehonderdvijftig jaar worden hier behalve roosters en pannen kachels, haarden en badkuipen gefabriceerd.

Na 1888 worden gebouwen ingrijpend vernieuwd en uitgebreid. Het fabriekscomplex, ontworpen door de architecten Gerrit en Arend Beltman, is beeldbepalend voor Ulft. Zelfs de loop van de Oude IJssel wordt verlegd om de productie ruim baan te geven. Aan het begin van de twintigste eeuw is het gevonden ijzer niet langer van belang en zijn alle gieterijen overgegaan op geïmporteerd ruwijzer. Na de Eerste Wereldoorlog moderniseert DRU ook zijn interne structuur: kantoorfuncties worden belangrijker en er komt een scheikundig laboratorium.

Tot in de jaren zeventig van de vorige eeuw is DRU de grootste werkgever in de streek. De huidige directeur van de Stadsschouwburg Amsterdam, Melle Daamen, herinnert zich nog hoe hij in de Wolseley mee mocht met zijn vader Frank, de toenmalige directeur van DRU en dat hij dan op de grote Olivetti-type-machine mocht tikken. Maar het meest is hem de ijzergieterij bijgebleven: ‘met “echte” arbeiders, mannen groot en sterk, in blauwe overalls, die liepen met potten brandend gietijzer. Dat fel oranje brandende gietijzer is een fenomeen voor een kind. Ik zal het m'n leven

niet vergeten en ik keek m'n ogen uit. Ook in de walschijf, waar het zo'n enorme herrie was. Als ik in de fabriek was, dan was ik uiteindelijk toch het meeste in de portiersloge. Ik zat daar naast de portier en ik mocht dan de slagboom bedienen. Bij het passeren van een auto gaf ik zo'n knikje dat de portier gaf.' Zes jaar geleden is de firma, met behoud van de merknaam, opgegaan in een groter concern en zijn de activiteiten verplaatst naar nieuwbouw in Duiven.

Lege ruimte

Wanneer in 2003 de laatste hal wordt verlaten, blijft op het terrein aan de Oude IJssel een reeks gebouwen staan die inmiddels de status van rijksmonument hebben verworven. Wat te doen met deze immense ruimte die voor Ulft en de regio van zo'n grote cultuurhistorische waarde is? Het herkennen van die waarde hangt erg af van de tijdgeest. De fabriekscomplexen van vergelijkbare bedrijven, bijvoorbeeld ATAG en ETNA die eerder hun locatie gedwongen verlieten, zijn zonder pardon gesloopt. Maar sinds enige decennia heeft men ook oog voor het 'nieuwe erfgoed'. De DRU-gebouwen hebben het geluk gehad dat er een brede, wetenschappelijke en maatschappelijke erkenning is ontstaan van dit industriële erfgoed. Afbraak was inmiddels niet meer zo vanzelfsprekend, zodat delen van het fabriekscomplex de kans kregen als monument gespaard te worden.

Twee argumenten hielpen bij deze beslissing. De locatie van een gaaf fabrieksterrein aan een groen, verder

onbebouwd rivierdal is in Nederland uniek. Dat de lokale bevolking zich zo betrokken voelt bij het behoud van 'de Hut', heeft zeker ook een rol gespeeld. December 2006 neemt de nieuwe coalitie in de gemeenteraad, die bestaat uit Lokaal Belang, vvd en pvda, in een raadsvergadering van de gemeente Oude-IJsseltreek, na jaren van plannen maken het besluit het portierscomplex op het DRU-terrein te bestemmen voor een combinatie van wonen, werken en cultuur. John Haverdil, als wethouder ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, cultuur, stads- en dorpsvernieuwing en monumentenzorg, zo ongeveer voor alles verantwoordelijk wat je in dit project tegen kunt komen, heeft het paars-lokale college geleid naar de eindstreep van een gedurfd plan: Het Gietelink.

Overleg met de toekomstige gebruikers, een Arnhemse vastgoedontwikkelaar en een woningbouwvereniging, levert een levensvatbare transformatie van een gesloten fabrieksterrein naar een open, op de toekomst gerichte wijk. Een belangrijke rol in het proces is weggelegd voor de Nationale Maatschappij tot Behoud, Ontwikkeling en Exploitatie van Industrieel Erfgoed (BOEI), een landelijke non-profitorganisatie die zich bezighoudt met het herbestemmen van industrieel erfgoed. Een convenant, mede door de provincie ondertekend, bezegelt de samenwerking tussen alle partijen. Eenvoudig is de realisatie van het plan niet: er moeten oplossingen worden gevonden voor bodemverontreiniging, begrotingstekorten en gewijzigde subsidievoorwaarden.

In het najaar van 2009 is de Cultuurfabriek DRU als eerste deel van het plan feestelijk geopend. Youp van 't Hek heeft de fabriek al op zijn theatertour bezocht en Nout Wellink heeft er al de de Architectuur Prijs Achterhoek uitgereikt. De eerste oefenruimten zijn betrokken en de eerste vergaderingen hebben al plaatsgevonden in ruimten die geuren naar nieuw. Wanneer het geheel is voltooid, zullen de zeven rijksmonumentale fabrieksgebouwen een nieuwe functie hebben gekregen en zijn er rond de 280 nieuwe appartementen gekomen, deels gebruikmakend van de oude fabriekshallen en deels vrijstaande nieuwe energiezuinige woningen. Zo zullen er in de Badkuipenfabriek zestien casco lofts worden gerealiseerd. Met deze woningbouw wordt de werkgelegenheid in de bouw voor een langere periode in de regio veilig gesteld.

Ulft beschikt in het voormalige Portierscomplex over een openbare bibliotheek, een nieuwe theaterzaal, een popzaal met plaats voor een kleine duizend bezoekers, oefenruimten voor het individueel muziekonderwijs en over een ruimte voor koren.

Uiteraard herbergt een van de oorspronkelijke erfgoedpanden het IJzermuseum waar de geschiedenis van DRU is te zien. Conferentieruimten en tentoonstellingsruimten geven Het Gietelink een meer dan regionale betekenis. Met twee roc's is overeengekomen leerwerkplekken in het cultuurcluster te realiseren, zodat jonge mensen zich kunnen ontwikkelen en daarmee het uitzicht op werk vergroten.

In beeld

Op oude foto's is te zien welke omvang het DRU-terrein in de kleine gemeente heeft. In een flauwe bocht van de rivier is in de loop van eeuwen een complex ontstaan dat uit verschillende hallen en een portiersgebouw bestaat. De KLM maakte in de jaren twintig luchtfoto's van de Ulftsche IJzergieterij Diepenbrock & Reigers. Je kunt aan de zeven rokende schoorstenen zien dat de waterkracht plaats heeft gemaakt voor stoom. Die schoorstenen zijn inmiddels allemaal verdwenen, maar de watertoren blijft midden in het gebied bewaard als beeldbepalend element.

Ansichtkaarten hebben ervoor gezorgd dat veel beeld uit het verleden bewaard is gebleven. De in verhouding hoge oplage garandeert een grote 'overlevingskans' van het beeld. Prentbriefkaarten werden al in een vroeg stadium gespaard door verzamelaars. Het valt op hoe gevarieerd de foto's op die kaarten zijn: nergens krijg je zo'n goed beeld van het verleden van Ulft als op de Ansichtkaarten in de collectie van het Gelders Documentatiecentrum.

De in opdracht van de firma gemaakte fabrieksfoto's tonen alle facetten van het bedrijf, van het smelten van het ruwe materiaal tot het eindproduct. Van de oudste beelden zijn de makers vaak onbekend, maar in de landelijke fotoarchieven bevinden zich recentere reportages, gedateerd en op naam van de fotograaf. Maar ook daar ben je weer afhankelijk van de informatie die de maker ons heeft nagelaten.

Hans Spies fotografeerde de fabriek in 1936. Waarschijnlijk deed hij dat in opdracht. Hij werkte vaak als interieurfotograaf voor Linoleum Krommenie, Bruynzeel en de Leerdam Glasfabriek. In dit rijtje past de DRU zeker. Ook de fotografen Henk Jonker en Kees Scherer waren in de jaren vijftig en zestig te gast in Ulft, maar verdere gegevens over de reden van de reportage ontbreken.

De meest recente fotografie komt van de Achterhoekse fotograaf Stan Bouman. Hij was erbij toen in oktober 2009 het gebouw feestelijk werd ingewijd door de commissaris van de koningin Clemens Cornielje, burgemeester Hans Alberse en directeur Jeroen de Kok. Het muziektheatergezelschap Firma Weijland verbeeldde de overgang van de oude fabriek naar het cultuurcentrum onder andere door de uitvoering van de Badkuipensymphonie. Daarna kon het openingsfeest in aanwezigheid van Piet Wijkamp, die ruim 42 jaar bij DRU werkte, en ruim driehonderd genodigden beginnen.

Wethouder John Haverdil toonde recent een foto van zijn vader Johan Haverdil op de weblog van de Drufabriek. Zijn vader verbood hem naar de kunstacademie te gaan – daarmee beland je alleen maar in de steun – en wist hem te sturen naar een opleiding werktuigbouwkundig tekenaar. Een vaste baan bij één baas was evenwel niets voor hem. Zo werd Haverdil industrieel ontwerper, coördinator vluchtelingenwerk en volgde hij de opleiding welzijnkunde en management. En is dus nu wethouder.

Zijn begeleidende tekst verklaart veel van het tomeloze enthousiasme in Ulft: ‘Als zoon van een huttenkaerl ben ik natuurlijk bijzonder trots dat ik hier nu mijn stempel op mag drukken en als DRU-projectwethouder aan het stuur mag zitten. Niet voor mezelf, maar voor alle huttenkaerls van toen en nu, voor alle kinderen en kleinkinderen [...]. Jammer dat de generatie van toen er bijna niet meer is. Hoe zouden ze de transformatie van de DRU hebben ervaren? Uit respect voor de arbeiders van toen is het complex voor de toekomst veilig gesteld [...]. Een geschenk van de DRU-huttenkaerls aan de generatie van nu en straks.’

De foto stamt uit 1962 en is gemaakt door DRU-huisfotograaf Van Onna. Haverdil weet dat zijn vader, links op de foto, op dat moment 44 jaar is. Hij vraagt op het blog of iemand weet wie die andere heren op de foto zijn. Het duurt niet lang of hij krijgt een uitvoerig antwoord van Gert Wanders: ‘Die foto is genomen op een donkere natte vrijdagmiddag om precies te zijn 21 december 1962 [...] ter gelegenheid van de Kerst. Bij deze bijeenkomst was al het personeel van hoog tot laag naar de Assemblage gekomen om daar de resultaten van het afgelopen jaar aan te horen door directeur Frank Daamen. De directeur had het over o.a. verkoop, produktie, jubilarissen, nieuwe produkten, maar ook over de plannen voor 1963, o.a. Gieterij 5,

nieuwe stoomketel enz. In de pauze kon het personeel luisteren naar gezang van het DRU-koor en de kapel onder leiding van Bennie Geerts. [...] De kachel op de foto achter je vader was een JAN 62, prijs f 395,00. De personen op de foto zijn van links naar rechts: Johan Haverdil; N.N.; Theet Kok; M. Scelag (een Pool) en Dick de Vries die werkte op de afdeling Technische Kantoren (werkvoorbereiding), het gebouw wat jullie nu Loonburouw noemen.’

Wanders weet zich ook nog te herinneren dat het 25-jarig jubileum van Johan Haverdil bij DRU een van de laatste handelingen van directeur Frank Daamen zou zijn. Twee weken later zou Daamen verongelukken op zee.

De foto's van DRU in Ulft tonen een eeuw lokale geschiedenis. Een fabriek aan een bocht van de rivier. En de weg naar Gendringen, de Dorpsstraat en de Grootestraat. De kerk, het klooster en het Vereenigingsgebouw. En sinds kort de Drufabriek. 't Pakhuus en het Schaftlokaal.

Tijdens de ledenvergadering van de Partij van de Arbeid in de gemeente Oude-IJsselstreek is wethouder John Haverdil unaniem tot lijsttrekker van de PVDa voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 gekozen.

Met dank aan:

IJzer aan de Oude IJssel

Bart Sorgedragger en Ruud van Wezel

Staring Instituut, Doetinchem/Uitgeverij Fragment,

Amsterdam 1988

Nederlands Fotomuseum, Rotterdam

Maria Austria Instituut, Amsterdam

Stan Bouman Fotografie, Silvolde

Olaf Molenaar

www.gelderlandinbeeld.nl

www.dru-fabriek.nl

www.drufabriek.net

johnhaverdil.blogspot.com

www.boei.nl

www.hetgietelinck.nl



Ansichtkaart

DATUM ONBEKEND. ARCHIEF GELDERLAND IN BEELD, PICTURA PUBLISHING



Ansichtkaart

DATUM ONBEKEND. ARCHIEF GELDERLAND IN BEELD. PICTURA PUBLISHING



Uft, 1936. De productielijn van de haarden.

HANS SPIES/NEDERLANDS FOTOMUSEUM, ROTTERDAM



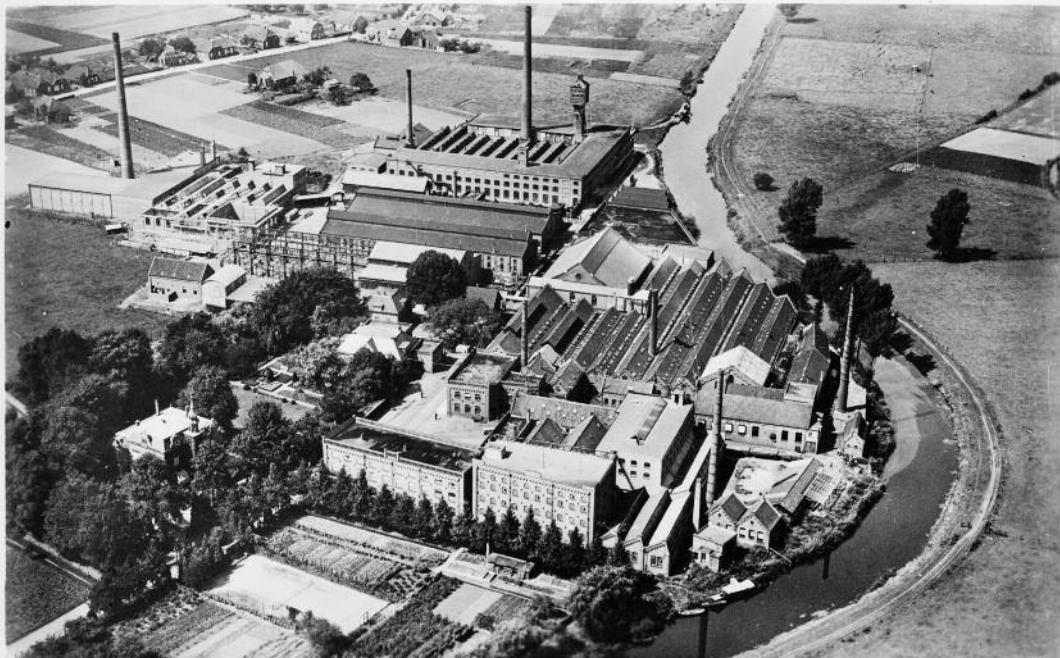
Uft, 1936. De productielijn van de haarden.

HANS SPIES/NEDERLANDS FOTOMUSEUM, ROTTERDAM



Uft, 1936. Badkuipen in opslag.

HANS SPIES/NEDERLANDS FOTOMUSEUM, ROTTERDAM



N.V. Ulftse IJzergieterij en Emaillierfabriek
Diepenbrock & Reigers, Ulf (Holland)

K.L.M. Foto-Copyright 1757

Ulf, 1936. Reclamefoto uit 1925 van de Ulfse IJzergieterij en Emaillierfabriek Diepenbrock & Reigers aan de muur in de DRU fabriek.

HANS SPIES/NEDERLANDS FOTOMUSEUM, ROTTERDAM

FOTO OP PAG. 87: *Ulf, 1936. DRU fabrieksterrein.*

HANS SPIES/ NEDERLANDS FOTOMUSEUM, ROTTERDAM







Uft, 1954. De DRU fabrieken.

HENK JONKER/MARIA AUSTRIA INSTITUUT, AMSTERDAM

FOTO OP PAG. 88: *Uft, 1954. Gieterij DRU.*

HENK JONKER/MARIA AUSTRIA INSTITUUT, AMSTERDAM



Ulf, 1955. Vormen bij de DRU.

KEES SCHERER/MARIA AUSTRIA INSTITUUT, AMSTERDAM

FOTO OP PAG. 91: *Ulf, 1955. Gieterij DRU.*

KEES SCHERER/MARIA AUSTRIA INSTITUUT, AMSTERDAM





*Uft, december 1962. Van links naar rechts: Johan Haverdil;
N.N.; Theet Kok; M. Scelag en Dick de Vries.*

PRIVÉBEZIT JOHN HAVERDIL



Uft, 28 oktober 2009. Firma Weijland zingt na de officiële ceremonie in de ontvangthal de genodigden toe. In het midden in het grijze pak, wethouder John Haverdil.

STAN BOUMAN, SILVOLDE



Uft, 8 oktober 2009. Er brandt weer licht op de DRU. Zicht op de Drufabriek vanaf de weilanden van de Bontebrug.

STAN BOUMAN, SILVOLDE





2^E VERDIEPING
MUZIEKSCHOOL
EMMER
STUDIO 8
STUDIO 5 T/M 7



Uft, 13 oktober 2009. Vergaderzaal Beschuitbus in het portiersgebouw.

STAN BOUMAN, SILVOLDE

FOTO OP PAG. 96: Uft, 13 oktober 2009. De Drufabriek. Trapopgang naar de muziekschool en de studio's.

STAN BOUMAN, SILVOLDE



Ulft, 28 oktober 2009. Skaters kregen ook een speciale rol tijdens de officiële opening van de Drufabriek. Zij begeleidden de genodigden naar het portiersgebouw waar de verdere ceremonie plaats vond.

STAN BOUMAN, SILVOLDE



*Ulft, 28 oktober 2009. Officiële opening van de Drufabriek.
De binnenkomst van de genodigden via de badkuipenfabriek
begeleid door het muziektheater van de Firma Weijland
die historie en toekomst vervlochten in een visuele en
muzikale performance.*

STAN BOUMAN, SILVOLDE

Sociaal-democratie, gemeentelijk bestuur en de vloek van de technocratie

J. Th.J. van den Berg

Een tikje demagogisch is het wel, maar toch: zoals de provincies historisch het politieke eigendom zijn van de christelijke partijen (nu dus het CDA) en de waterschappen van de liberalen zijn, zo zijn de gemeenten, sedert daar de democratie werd gevestigd, van de sociaal-democratie. Dit geldt waarschijnlijk in twee opzichten: in het algemeen vormt sinds jaar en dag de sociaal-democratie in de gemeente, vooral in de steden, de sterkste politieke kracht, ook als zij niet de grootste fractie levert. Belangrijker is dat de sociaal-democratie de stroming is die het karakter en de vormgeving van het gemeentelijke bestuur in Nederland in belangrijke opzichten heeft bepaald. Niet alleen in Nederland trouwens; ook in veel landen om ons heen is sociaal-democratisch stadsbestuur paradigmatisch geweest voor het gemeentelijk bestuur in het algemeen.¹

Dat schept verplichtingen, die niet steeds voldoende worden erkend. Het is wel iets waar de sociaal-democratie trots op kan zijn, wat zij in Nederland dikwijls onvoldoende is. Zowel de SDAP als de Partij van de Arbeid heeft steeds de onbedwingbare neiging gehad een rol in het nationale bestel veel belangrijker te vinden dan in het bestuur van de stad. Voorts was en is

er de neiging om de eigen historische rol in het gemeentebestuur te onderschatten en te weinig te zien hoezeer de geloofwaardigheid en het gezag van de sociaal-democratie onder de bewoners van dit land zijn gevestigd door hun ervaring met gemeentelijke bestuurders van SDAP eerst en PVDA later.

Wat daarmee gezegd wil zijn: als de Partij van de Arbeid haar rol in de Nederlandse politiek als een van de twee grote volkspartijen echt wil behouden, wat nog moeilijk genoeg zal zijn, dan zal zij haar volle aandacht aan de gemeentelijke democratie moeten geven en die niet ten achter mogen stellen bij wat er landelijk wordt nagestreefd. Niets is riskanter dan raadsverkiezingen te zien als slechts een voorspel of generale repetitie voor de Tweede-Kamerverkiezingen. Het jaar 2002 heeft de desastreuze gevolgen daarvan laten zien: de PVDA verloor de verkiezingen voor de Tweede Kamer op 6 maart van dat jaar in Rotterdam. Dat kunnen wij beter niet nog een keer laten gebeuren.

Om de verhouding van de sociaal-democratie met gemeentebestuur en gemeentelijke democratie te analyseren, zullen wij het moeten hebben over de kiezersbewegingen van de laatste decennia in Nederland, over

de vraag waar de kracht ligt van de lokale democratie en waar haar relatieve autonomie bescherming behoeft. Wij zullen het moeten hebben over de belangrijkste taken van het gemeentebestuur, maar ook over de schaal, vooral in termen van aantallen inwoners, die daar in de huidige tijd voor nodig is. Per besproken onderdeel zal ik proberen conclusies te trekken voor rol en positie van de PVDa. Aan het einde van het verhaal komen die conclusies, hopelijk in enige samenhang, bijeen.

Eerst echter grijpen wij terug op de omschrijving die F.M. Wibaut in zijn memoires heeft gegeven van wat het gemeentebestuur door sociaal-democraten zou moeten inhouden.² Hoezeer ook marxist, Wibaut geloofde niet in de vestiging van de socialistische gemeente; het socialisme zou in de natiestaat en liever nog door de Internationale dienen te worden gevestigd. Sociaal-democraten hebben in de gemeente, aldus Wibaut, tot taak zich te richten op 'democratisch gemeentebeheer'. Dat houdt in dat de partij met alle democratische krachten in de gemeente zou moeten samenwerken, maar ook dat inhoudelijk recht zou moeten worden gedaan aan de belangen van alle maatschappelijke groeperingen in de stad. De sociaal-democratie zou zich dus niet slechts moeten richten op de belangen van het proletariaat (in bredere zin: haar eigen aanhang), de stad zou ook plek moeten blijven bieden aan andere maatschappelijke klassen, omdat de bloei mede daarvan afhankelijk is.

Deze doctrine heeft nog niets aan actualiteit verloren. In haar bijdrage aan het gemeentebestuur is het ook vandaag de taak van de sociaal-democratie de constructieve samenwerking te zoeken met elke belangrijke democratische kracht in de gemeente. Voorts zal zij haar politieke aandacht nooit eenzijdig mogen richten op haar eigen aanhang maar op de diversiteit van maatschappelijke groepen en belangen. Dat is de beste manier om voor haar eigen aanhang in de gemeente een veilige en perspectiefrijke plek te scheppen.

Lokale kiezersbewegingen

Het gedrag van de Nederlandse kiezers vertoont, uiterlijk sedert het begin van de jaren negentig, een uitzonderlijke turbulentie. Dit is geen typisch Nederlands verschijnsel, maar ons land spant in Europa wel de kroon.³ De oude sociale binding aan politieke partijen, die bijna steeds onderdeel vormden van maatschappelijke stromingen, is nagenoeg verdwenen. Zij is vervangen door een veel meer ad hoc gekozen binding aan een politieke partij, haar leiderschap en een paar cruciaal geachte politieke issues. Het kiesgedrag is gepolitiseerd geraakt en dat maakt het 'humeuriger' en ongeduldiger. Minstens op het oog raken verkiezingen ook meer met elkaar vervlochten, hoezeer opkomst en uitslag ook van elkaar verschillen. Een enorme nederlaag kan hierdoor lang nadreunen, vooral als de getroffen partij gedeprimeerd raakt. Dat betekent, omgekeerd, dat geen partij het zich nog kan veroorloven een

verkiezingscampagne als *nebenbei* te beschouwen, zoals de Europese verkiezingen in de zomer van 2009 hebben laten zien.⁴ Mits goed geregisseerd, kan de stemming overigens ook weer plotseling omslaan.

Hoe turbulent ook, kiezers hebben een betrekkelijk vaste politieke oriëntatie. Met andere woorden, zij kunnen wel gemakkelijk wisselen van partij, maar zij wisselen veel moeilijker van brede stroom. Kiezers die weglopen van de PVDA, gaan naar de SP, naar Groen-Links of D66, maar zij verschuiven nauwelijks naar de VVD of het CDA.⁵ Het is voor een partij dus ook heel moeilijk om kiezers van zowel links als rechts binnen te halen. De enige die daar in Nederland echt in is geslaagd, was Pim Fortuyn in 2002, zoals onderzoek heeft getoond.⁶ De concurrentie, hoe hevig ook, speelt zich doorgaans af binnen betrekkelijk smalle marges.

Gemeenteraadsverkiezingen lijden daarnaast, zij het minder dan Europese en provinciale verkiezingen, onder het verschijnsel van lagere opkomst en mobilisatie van ontevredenheid tegelijk, de zogeheten *second order elections*.⁷ Regeringsdeelname werkt bij raadsverkiezingen zodoende niet echt als een voordeel. Toch moet worden gewaakt voor tweëerlei misverstand. De ontevredenheid over kabinetsbeleid werkt lokaal minder sterk door dan bij verkiezingen voor Provinciale Staten en het Europees Parlement, omdat kiezers zich beter bewust zijn waarvoor zij naar de stembus gaan. De eigen gemeente existeert ruimschoots meer dan provincie en EU, al is de identificatie niet overal en bij iedereen even sterk.

Het tweede misverstand is dat lokale verkiezingen een nationale trend vertonen die geheel wordt bepaald door het oordeel over de landelijke politiek. Zeker vertonen lokale verkiezingen een algemene, landelijke trend, al kan die her en der ook worden doorbroken door uitgesproken lokale omstandigheden. Die trend wordt echter lang niet volledig bepaald door de zaken van het Binnenhof. Er is daarnaast sprake van een algemene trend onder kiezers in hun oordeel over het lokale bestuur als zodanig. In 1990 kreeg overal in Nederland de PVDA een enorme dreun bij de lokale verkiezingen. Daar zat echter niet heel veel oordeel in over de zojuist begonnen regeringsdeelname, maar des te meer over het ‘wethouderssocialisme’ van de stedelijke vernieuwing in de jaren tachtig, dat door de kiezers werd veroordeeld, en wel te meer waar dit wethouderssocialisme zich het sterkst had gemanifesteerd.⁸ Het ging daarbij immers om grote bouwprojecten in of aan de rand van binnensteden in samenwerking met projectontwikkelaars.

Dat het bij gemeenteraadsverkiezingen om iets anders gaat dan om de zaken van het Binnenhof alleen – ook al spelen die wel een rol – valt voorts af te leiden uit de opkomst, vooral in het westen van het land, van lokale partijen, nadat het verschijnsel aanvankelijk, in het Limburgse land van origine, leek uit te sterven.⁹

Een derde, nog belangrijker teken van een algemene trend in het oordeel over lokaal bestuur was de opkomst, eveneens in de jaren negentig, van de Leefbaar-

stroming in de Hollandse steden, hoewel er van een landelijke organisatie geen sprake was. Sterker nog, een landelijke partij van Leefbaar zou een volledige mislukking worden.

Een laatste verschijnsel dat van essentieel belang is voor lokale politieke verhoudingen is het geleidelijke verval van de twee grote volkspartijen, PVDA en CDA (eerder de KVP en de verzamelde protestants-christelijke partijen). Ook dit is een internationaal verschijnsel: op langere termijn zijn de christen-democratie en de sociaal-democratie in Europa trendmatig aan de verliezende hand.¹⁰ Natuurlijk was het een aangename ervaring in 2006 het succes te zien van de PVDA in de gemeente tot op of iets boven het niveau van 1990. Maar gegeven de langetermijntoewijking is het zeer de vraag of de PVDA de machtspositie van 2006 zal weten vast te houden. Anders gezegd, zal de PVDA in staat zijn in de gemeente de structureel neergaande trend weer conjunctureel om te buigen zoals in 2006? Als het al kan, is het in elk geval *a hell of a job*.

Als gevolg van het geleidelijk verval van de grote volkspartijen en de opkomst van – dikwijls niet erg grote – lokale partijen alsmede Leefbaargroepen is in de gemeentelijke democratie ernstige fragmentatie ontstaan. Niet zelden zijn in een raad van ongeveer veertig leden tien of meer fracties vertegenwoordigd. Er zijn heel wat steden waar op dit moment de PVDA de enige partij van respectabele omvang is. Zoals Jean Fransman al meermalen heeft laten zien, beperkt die

fragmentatie zich niet tot verkiezingsuitslagen, zij gaat tijdens de rit ‘vrolijk’ door, omdat fracties uiteenbarsten.¹¹ Helaas niet alleen van lokale partijen maar ook van de meer traditionele partijen, met inbegrip van de PVDA. Van zoveel politieke fracties wordt het gemeentebestuur niet ordelijker en vooral, het wordt onvoorspelbaar. Daar zijn weinig bestuurders op gebouwd; burgers ook niet trouwens. Daargelaten dat raadsvergaderingen aldus wel erg langdurige en vermoeiende evenementen worden, zonder dat iemand daar gelukkiger van wordt.

Tot wat voor bevindingen zou dit moeten leiden?

- Als er telkens van een duidelijke algemene landelijke trend in lokale verkiezingen sprake is die niet zonder meer door het ‘Binnenhof’ wordt bepaald, is het van belang om te weten wat in Nederland het algemene beeld is van het lokale bestuur en de rol daarin van de Partij van de Arbeid. De partij zou er dus goed aan doen naar dit beeld van attitude en prestaties van de gemeentebestuurders onderzoek te (laten) verrichten. Daarvoor is te meer reden nu de PVDA in veel gemeenten sinds 2006 een dominante rol heeft vervuld. Is daarvan iets zichtbaar geworden en zo ja, wat dan? Voorts is het van belang – dat is gelukkig ook gebeurd – dat de partij een landelijk gemeenteprogramma vaststelt, dat als leidraad en richtlijn kan dienen voor de lokale afdelingen. Een volgende keer zou dat moeten aansluiten op een analyse van het beeld dat de lokale

sociaal-democratie in de voorafgegane jaren heeft gevestigd. Kiezers ‘hopen’ tegenwoordig niet alleen meer, zij ‘rekenen’ ook ‘af’.

- Hoezeer ook lokale afdelingen hun eigen koers moeten varen en hun eigen leiderschap moeten ontwikkelen, de landelijke partij zal niet geheel lijdelijk kunnen toezien, zeker niet als het gaat om de grote, gezichtsbepalende steden. Succesrijk leiderschap in de grote steden zal immers afstralen op kleinere gemeenten en op de partij als zodanig. Omgekeerd ligt het in de rede dat de verzamelde lokale leidinggevenden in de partij eisen formuleren aan het landelijk leiderschap. Landelijke bemoeienis is geen kwestie van stalinistische leiding vanuit Amsterdam (of Den Haag) maar van uitwisseling van kennis en eisen tussen nationale en lokale politici. Dat moet een voortdurende zorg zijn van de partij, meer specifiek van haar bestuur.
- Sociaal-democraten zullen zich, waar dat gepast en mogelijk is, ernstig moeten afvragen of zij alleen de verkiezingen ingaan of dat zullen doen met gezamenlijke lijsten, politieke allianties of (minimaal) lijstverbindingen. Ook de Partij van de Arbeid heeft de taak om, waar enigszins mogelijk, versnippering tegen te gaan en in groter verband op te treden. Het is geheel van de lokale omstandigheden afhankelijk of dat gebeurt met andere partijen van links of partijen uit het politieke centrum. Goed functionerende allianties kunnen, zo leert de geschiedenis, een proeftuin zijn van latere landelijke verbindingen.

De lokale autonomie en haar bedreigingen

De Raad van State heeft in 2006 in een doordacht en stimulerend advies toegelicht hoe en waarom in een gedecentraliseerde eenheidsstaat de verhoudingen tussen centrale staatsorganen en lokale besturen telkens weer onder spanning staan en onvermijdelijk moeten staan.¹² Het blijkt voorts moeilijk om generaliserend van één bepaalde trend, naar centralisatie of decentralisatie te spreken. Ministeries vertonen tegenstrijdige tendensen, afhankelijk van hun politieke ambities.

De instantie die in het algemeen overduidelijk de meeste moeite heeft met de lokale autonomie en ook met het toenemende gezag van de Europese instellingen, is de Tweede Kamer. Er is weinig voor nodig om hier de centralistische verleiding op te roepen. Daar staat overigens tegenover, in een land dat sinds lang werkt met complementair bestuur, dat machtsvergroting van de een niet noodzakelijkerwijs machtsverkleining van de ander betekent. De spanningen in de eenheidsstaat worden te gemakkelijk uitgelegd als een nulsomspel. Dat is het lang niet steeds. Zonder goede wetgeving op de ruimtelijke ordening zouden gemeentebesturen waarschijnlijk minder voor elkaar krijgen dan met een goed uitgebalanceerde Wet ruimtelijke ordening. Hetzelfde geldt voor de bijstandswetgeving.

De bestuurskundige Fred Fleurke heeft laten zien dat zolang gemeenten niet worden gehinderd in het nemen van initiatieven en het ze niet onmogelijk wordt gemaakt in samenhang beleidsinterventies te

ondernemen, er van meer dan voldoende autonomie voor het lokale bestuur sprake is.¹³ Daarbij hoort ook een beperkt maar effectief eigen belastinggebied.

Dit laatste was het grote probleem dat in de drie eerste kabinetten onder leiding van Balkenende tot ernstige spanningen leidde tussen regering en lokale overheden, naast het gebrek aan systematisch inhoudelijk overleg tussen het kabinet en de vertegenwoordigers van de gemeenten. Tijdens het huidige kabinet is de communicatie in het binnenlands bestuur onmiskenbaar beter geworden, al blijven er ook nu op diverse terreinen flinke spanningen bestaan. Vooral de toezichtsrelaties blijven voorwerp van aanhoudende zorg.¹⁴ Veel ministeries kunnen nog steeds niet de gedachte verdragen dat ook op hun terrein de gemeenteraad heel wel in staat is effectief te controleren en dat daarnaast het provinciaal bestuur zo ongeveer is opgericht om systematisch en niet al te verkokerd toezicht uit te oefenen.

De spanningen zouden, zodra het kabinet echt begint aan pogingen de overheidsfinanciën weer in evenwicht te krijgen, weer sterk kunnen oplopen. Gemeenten zijn onder de huidige ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën wellicht beter af dan voorheen, beter ook dan de provinciale besturen, maar of dat zo blijft in tijden van bezuiniging, moet nog blijken.

Als er een ‘vijand’ van de lokale democratie is, dan is het niet primair de centrale overheid maar zijn het,

wat Fleurke en anderen noemen, de ‘parastatale instellingen’, in gewoner taal: de instellingen en organisaties in het maatschappelijk middenveld.¹⁵ Woningcorporaties, zorginstellingen en instellingen in het onderwijs zijn niet alleen geprivatiseerd of op afstand van de overheid gezet, wat hen al minder ‘handelbaar’ maakt, zij hebben ook nog eens een proces van verregaande schaalvergroting doorgemaakt, waardoor zij meer en meer buiten de greep van het gemeentebestuur, zelfs in de grote steden, zijn geraakt. De centrale overheid draagt voor dit proces overigens een niet geringe medeverantwoordelijkheid. Voor een zorgvuldige en effectieve volkshuisvesting, een doelgericht zorgbeleid en de voorziening in adequate onderwijsfaciliteiten – allemaal intrinsiek lokale terreinen van overheidszorg – scheidt dat enorme sturingsvraagstukken.

Die komen samen in wat bij uitstek lokaal beleid is: integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. Het zwaartepunt daarvan ligt op het gemeentelijke vlak, al zou je dat niet zeggen als je het voortdurende gekakel erover in de Tweede Kamer beluistert. Het wordt echter onevenredig ingewikkeld als lokale bestuurders afhankelijk blijken te zijn van instellingen die met de lokale schaal weinig verwantschap hebben en ook door de centrale overheid nauwelijks te beheersen zijn.

Integratie van migranten is, zoals veel meer, niet alleen een zaak van lokale overheden, maar ook en misschien wel in de eerste plaats van lokale maatschappe-

lijke initiatieven. Die kunnen al flink last hebben van de gemeentelijke bureaucratie, maar het gevecht tegen grootschalige private instellingen en hun bureaucratie is pas werkelijk een zwaar karwei.

- De conclusie hiervan moet zijn dat sociaal-democraten er een vitaal belang bij hebben, ook als nationale volksvertegenwoordigers, ruimte te maken voor een adequaat functionerend gemeentelijk bestuur, in de wetenschap dat als problemen lokaal niet zijn op te lossen, het nationaal meestal nog minder kans van slaagen heeft. Die ruimte kan niet onbeperkt zijn; zij verdient zo te worden geëncadreerd dat gemeenten ermee kunnen werken en tegelijk weten wat er van hen wordt verlangd. Decentralisatie moet echter niet het enige woord in onze taal zijn, zoals Ed Berg ooit opmerkte, waar het lidwoord aan het zelfstandig naamwoord is vastgeplakt.
- Er is vooral een tweede conclusie, en die luidt dat juist in sociaal-democratische kring goed moet worden bedacht hoe het proces van ongecontroleerde schaalvergroting in het maatschappelijk middenveld onder beheersing valt te krijgen, zodanig dat er op vitale terreinen van lokaal overheidsbestuur nog enig zinvol ingrijpen mogelijk blijft. Dat er instellingen zijn, zoals ziekenhuizen, die niet meer onder lokale controle zijn te houden, zullen wij waarschijnlijk moeten aanvaarden, gelet op de ontwikkelingen in de geneeskunde en de daaraan verbonden kosten en competenties. Het is iets te demagogisch om, zoals de SP wil, overal eigen

ziekenhuizen te willen houden; daar heeft diezelfde SP intussen in Oss de wrange vruchten van geplukt. Dat is nog geen reden om, meestal in het kader van privatisering, schaalvergroting te aanvaarden die door louter 'efficiencyoverwegingen' wordt gedreven. Wiens efficiency eigenlijk?¹⁶

De historische kernen van gemeentelijke politiek

Grondig onderzoek van Willemse heeft laten zien dat er in feite twee kernen zijn van gemeentelijke politiek: de ruimtelijke ontwikkelingspolitiek en, als het ware daaromheen gedrapeerd, de sociale politiek.¹⁷ Wat in termen van het stedenbeleid heet: de fysieke pijler en de sociale.

Die zijn allesbehalve nieuw. Wie goed kijkt naar de historische ontwikkeling van de gemeentelijke bemoeienis, ziet dat planmatige ontwikkeling van de stad en haar infrastructuur, boven- en ondergronds, steeds de ene hoofdtaak is geweest. Dat is de 'portefeuille' waarmee Wibaut beroemd is geworden.¹⁸ De andere, sociale 'portefeuille' is die waarmee Drees groot is geworden, en wel die van voorzieningen en inkomensmaatregelen die het welzijn, de gezondheid en de bestaanszekerheid van de burgers vergroten.¹⁹ Tot die laatste kan men, als men wil, ook de cultuuropdracht van de gemeente rekenen, maar het is misschien beter die als een afzonderlijke taak te zien.

Er is ten slotte de taak om beide pijlers te ondersteunen met een solide financiële ondergrond en, niet te

vergeten, met adequaat personeelsbeleid. In de jaren sedert 1945 is de betekenis van het gemeentebestuur in de volksgezondheid en sociale zekerheid afgenomen, maar in recente jaren is zij op het terrein van het onderwijs en ecologie juist sterk vergroot.

De uitgesproken competentie van de sociaal-democratische bemoeienis, in het bijzonder in het fysieke domein, is tegelijk haar probleem geworden. Politieke idealen werden systematisch getransformeerd tot technocratische vraagstukken, waardoor de oplossing ervan werd vergemakkelijkt, omdat er brede steun voor kon worden verworven. Voor het succes van zowel Wibaut als Drees en al die andere wethouders vanaf de jaren twintig van de vorige eeuw was en is dit vermogen tot transformatie, tegelijk tot depolitisering of technocratisering, essentieel. De resultaten zijn ontegenzeggelijk een zegen geweest voor de bevolking van de door hen bestuurde steden, daargelaten dat andere gemeenten, die minder door sociaal-democraten werden gedomineerd, deze aanpak dikwijls zijn gaan overnemen.

Zo kon ook de stedelijke vernieuwing van de jaren tachtig, voortbouwend op de 'stadsvernieuwing' van een eerder decennium, in opzet worden gedefinieerd als een poging om steden en hun bevolking een beter en meer duurzaam leefmilieu aan te bieden, rekening houdend met sterke demografische veranderingen als gezinsverdunding en groter ruimtebeslag. Oude industriële centra met hun leeggelopen en verloederende fabrieksgebouwen moesten worden getransformeerd

tot een nieuw bewoonbaar stadsmilieu. Om dat te doen slagen was samenwerking nodig met projectontwikkelaars en bouwmaatschappijen en, niet te vergeten, particuliere beleggers. Publiek-private samenwerking bleek op lokaal niveau een nieuwe effectieve manier van opereren, tegelijk een nieuwe vorm van depolitisering.

Technocratie werd in dit proces van zegen tot vloek. Kiezers, aangevuurd door Leefbaarstromingen en in 1990 al door D66, zagen deze ondernemingen als een poging oude en vertrouwde stadsomgevingen te verwoesten, en wel door de partij die in de jaren zeventig nog had geleerd zoveel behoedzamer met het binnenstadsmilieu om te gaan. De sociaal-democratie was 'megalomaan' geworden. En dat ook nog eens met de 'verkeerde vrienden': beleggers en projectontwikkelaars.²⁰

Nog steeds was dit, naar het woord van Wibaut, 'democratisch gemeentebeheer' met een uitgesproken sociaal oogmerk, maar het werd niet meer als zodanig herkend. In het hele land werd de PVDA, zo trots op haar vermogen om ook in bezuinigingstijd iets van de stad te maken, zwaar gestraft. De partij heeft dat verlies en dat zware oordeel nooit helemaal weten te verwerken. Op veel plekken werden haar bestuurlijke vertegenwoordigers kopschuw. Zij gingen wel door met het werk, maar liefst een beetje stiekem en hopen dat als alles 'klaar' zou zijn, de publieke opinie zou bijtrekken. Wat in veel gevallen ook is gebeurd, zoals in Rot-

terdam, Groningen, Amersfoort, 's-Hertogenbosch en Maastricht, bijvoorbeeld, al moest er in Groningen een referendum aan te pas komen om uitkomst te bieden.

Gemeentebestuurders van de Partij van de Arbeid en andere politieke formaties zijn in de jaren negentig hun heil gaan zoeken in versterking van de gemeentelijke dienstverlening, soms door de privatiseringsmode te volgen, soms door veel werk te maken van een betere bejegening vanuit het gemeentelijke *front office*.²¹ De burger werd 'klant'. Daarmee is ontegenzeggelijk het een en ander bereikt. Verbetering van dienstverlening is naar haar aard evenwel een *dissatisfier*. Gedurende een korte tijd is de cliënt dankbaar en daarna vindt hij het niet alleen normaal maar ook minimaal. Bij de minste of geringste terugval is de wereld te klein. Geen reden om er niet aan te beginnen, maar evenmin om te rekenen op grote, laat staan langdurige dankbaarheid. Vooral reden om niet het misverstand te voeden dat burgers vooral consumenten van overheidsbeleid zijn. Men kan erop rekenen dat die zich daar vervolgens naar gaan gedragen.

De grote verwaarloosde pijler onder het gemeentebestuur van de jaren tachtig werd de sociale politiek, niet eens in termen van geld maar van inventiviteit en politieke aandacht. Ook dat droeg waarschijnlijk bij aan het gebrek aan succes van sociaal-democratische gemeentebestuurders in de jaren negentig. Het meest nog toen Fortuyn in 2002 de vale plekken aanwees in

het tapijt van sociaal-democratisch gemeentebestuur, met name gebrek aan vermogen grote groepen migranten in de stedelijke samenleving te integreren.²²

Wat de sociaal-democratie voorts ging hinderen was een, weliswaar traditioneel maar ook onthutsend gebrek aan communicatief vermogen en aan bereidheid democratische vernieuwing onder ogen te zien. In de stad bleven sociaal-democraten bij uitstek regenten. Een partijcommissie onder leiding van oud-burgemeester Rein Welschen van Eindhoven drukte zich in 1998 nog heel diplomatiek uit toen zij rapporteerde: 'De Partij van de Arbeid is een partij die traditioneel sterk is gericht op de besluitvorming in de officiële politieke arena's.'²³ Oud-minister Hans Gruijters was ooit, in een gesprek met mij, minder subtiel geweest: 'Sociaal-democraten zijn goed voor de mensheid maar slecht voor de mensen.' De technocratie werd in onze kring van een techniek tot een habitus en vervreemde burgers van de lokale Partij van de Arbeid.

Bestuurders uit de sociaal-democratie bleken ook erg weinig op te hebben met democratische experimenten, vooral als dat burgers direct moest betrekken bij het fysieke of sociale beleid. In een aantal steden was de dwang van een (tijdelijk) sterk geworden D66 of van GroenLinks nodig om daar iets aan te doen. Veel wethouders hebben er intussen wel van geleerd, maar beleid systematisch en van meet af aan samen met burgers in wijk of kern samen opzetten is nog steeds erg lastig. Ten dele gaat het om experimenten en

dus om vallen en opstaan, maar ten dele gaat het ook om gebrekkig vermogen tot vruchtbare confrontatie met soms eigenzinnige groepen burgers.

Ten slotte: elke smoes blijkt goed om aan het referendum te ontkomen.²⁴ Natuurlijk moet er gewerkt worden aan informele, effectieve vormen van betrokkenheid – tot coproductie van beleid aan toe – maar dat neemt de noodzaak niet weg burgers in de gelegenheid te stellen zo nodig een referendum af te dwingen. Dat komt niet in de plaats van democratische vertegenwoordiging, noch van coproductie van beleid, maar het is er een, internationaal geaccepteerde, correctie op.

Hoewel er een breed betoog zou zijn op te zetten over de betekenis van de zogeheten dualisering van het gemeentebestuur in 2002 zal ik dat hier nalaten. Uit het oogpunt van democratie zijn er waarschijnlijk twee relevante observaties over te melden. Dat wethouders onder omstandigheden van buiten de raad moeten kunnen komen is verdedigbaar. De omstandigheden kunnen dat onvermijdelijk maken, al is het principieel noch voor het gezag van de raad noch voor het eigene van het gemeentebestuur bevorderlijk. Uit democratisch oogpunt nauwelijks aanvaardbaar is het systematisch rekruteren van wethouders buiten de kring van de raad, laat staan het weghalen van wethouders uit een heel ander deel van het land. Gemeentebestuur heeft in het hele land overeenkomstige trekken, maar het verschilt, als het goed is, regionaal te sterk om zo

met wethouders door het land te schuiven. Zo riskeert men de ‘ontdemocratisering’ van het gemeentebestuur en men ontnemt het zo zijn eigen karakter.²⁵

Een tweede observatie is dat de gemeenteraad zoal niet versterkt dan toch met groter zelfbewustzijn uit de dualisering tevoorschijn is gekomen. Dat is ontegenzeggelijk winst, al gaat het tot nu toe gepaard met een opmerkelijk gebrek aan zuinigheid op de wethouders. Zoveel bekwame bestuurders telt dit land nu ook weer niet, dat er zo slordig mee kan worden omgesprongen. Wat landelijk te weinig gebeurt, het ontslaan van bewindslieden, gebeurt lokaal te veel, ook al ligt het begin van de gedwongen uittocht niet pas in 2002. De dualisering heeft er in elk geval geen rem op gezet.

Dit brengt ons bij de volgende conclusies.

- In de sociaal-democratische ‘missie’ voor het gemeentelijke bestuur zal zichtbaar het ‘democratisch gemeentebestuur’ in alle handelen voorop moeten staan, ook al is de partij geneigd om met behulp van technocratische argumenten resultaat te behalen. De sociale pijler is daarbij van even groot belang als de fysieke. Wij kunnen het stellen zonder ingewikkelde ideologie, maar niet zonder het oude ideaal en zonder oog voor onze traditie. Als er wel veel wordt gebouwd en verbouwd, maar maatschappelijk niet wordt opgebouwd, dan zal de PVDA voorgoed van haar kiezers vervreemden, zoals het lokale partijprogramma van 1946 *De Grote Inzet* al wist.

- Door het cruciale vraagstuk van integratie van migranten in de grootstedelijke samenleving is de sociaal-democratie hardhandig met de neus op de werkelijkheid gedrukt. Gegeven de opbouw van haar aanhang is, alweer internationaal, de sociaal-democratie bij uitstek de beweging die dit vraagstuk tot een goed einde moet brengen, hoe moeilijk en ingewikkeld dat ook is. Wouter Bos had gelijk: de wijze waarop de sociaal-democratie dit vraagstuk aanpakt is beslissend voor haar gezag en geloofwaardigheid op langere termijn. Maar, het zal voornamelijk door lokale bestuurders moeten worden aangepakt. Nationaal beleid kan slechts ondersteunend en voorwaarden scheppend zijn; belangrijk maar niet beslissend.

- Bestuur in de fysieke sfeer kan het niet stellen zonder zorgvuldige planning en ver vooruitkijken en evenmin zonder samenwerking tussen gemeentelijk bestuur en private partijen. Juist dan wordt het van belang om vanaf de eerste schets in systematische communicatie met de betrokken burgers plannen te ontwikkelen en hun daarbij ook ruime invloed toe te kennen. In partijverband zou over zulk een aanpak niet alleen goed moeten worden nagedacht, maar er zou ook stelselmatige uitwisseling van praktische ervaring op zijn plaats zijn. Dat betekent werk aan de winkel voor instituten als het Centrum voor Lokaal Bestuur en de Wiardi Beckman Stichting, die ten onrechte uit elkaar zijn gegroeid.

- Gezamenlijk produceren van beleid zou ook het be-

roep op de bestuursrechter kunnen verminderen en daarmee de juridisering van het verkeer tussen burger en gemeentebestuur. Op het nationale vlak zou de Partij van de Arbeid sowieso na moeten denken over de vraag of wij met het bestuursrecht niet de verkeerde kant zijn uitgelopen, nadat het Europees Hof in Straatsburg ons heeft gedwongen af te stappen van het traditionele bestuurlijke beroep. Wat de rechter in conflicten tussen overheid en burger doet, is vooral uitstel van executie bewerken alsmede juridisering van het maatschappelijk verkeer. Probleemoplossend vermogen blijkt ons bestuursrecht niet of nauwelijks te hebben. Daar wordt iedereen ongelukkig van: je kan niet meer normaal met elkaar spreken; de overheid verliest enorm aan tijd en vaart; de burger krijgt uiteindelijk in negentig procent van de gevallen zijn zin niet en gaat denken: de overheid drukt altijd haar wil door.

De rechtsbescherming tegen overheidshandelen zal op andere wijze georganiseerd moeten worden, wil zij niet bijdragen aan ernstig vertrouwensverlies tussen burgers en hun overheid. Hier zal in breed partijverband grondig over moeten worden nagedacht. Intussen zou het schelen als er op cruciale politieke posten, in de Tweede Kamer bijvoorbeeld, weer voldoende juridische experts zouden zitten. In het besef overigens dat het recht te belangrijk is om alleen aan juristen over te laten.

- Het is zeer onwenselijk om de dualisering van het gemeentebestuur te (laten) gebruiken voor de verdere

technocratisering en depolitisering ervan. Dan zou zij per saldo ernstig verlies aan democratie met zich meebrengen. Zover mij bekend, is dat nooit de bedoeling geweest van de staatscommissie onder voorzitterschap van Douwe Jan Elzinga.

Organisatie van solidariteit

Op het nationale niveau wordt sterk nagedacht over wat een gemeentebestuur aan complexiteit moet aankunnen om, zoals dat in de kring van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is genoemd, 'de eerste overheid' te kunnen zijn. Over ruimere en beter geordende decentralisatie bestaat er tussen vooral het ministerie van Binnenlandse Zaken en de organisaties van provincies en gemeenten in grote lijnen wel overeenstemming. Over de schaal waarop gemeenten minimaal moeten opereren om complexiteit aan te kunnen hoort men deze instanties heel wat minder.²⁶

Vooraf het huidige kabinet vindt dat gemeentebesturen daarover vrijwillig moeten besluiten en provinciale besturen hobbelen daar in de meeste gevallen blij achter aan. Hun alibi is dat zij schaalvergroting wel belangrijk vinden maar alleen als er 'draagvlak' voor bestaat. Van de christen-democratie en de ChristenUnie met hun traditionele liefde voor dorps knusheid is dat te begrijpen, van de sociaal-democratie een stuk minder. De consequenties zijn immers erg ongelukkig.

Ik ben geen doctrinaire aanhanger van systematische schaalvergroting en van grote gemeenten overal in

het land.²⁷ Daarvoor is eerder een gedifferentieerde benadering op zijn plaats, die rekening houdt met regionale eigenschappen van sociale traditie en publieke taken. Die verschillen in het landelijke gebied van de Achterhoek of Friesland nogal van de sterk verstedelijkte Randstad of Zuid-Limburg. Het is voorts de vraag of aan elke gemeente dezelfde taken en competenties opgedragen moeten worden, zoals tot nu toe nog steeds als doctrine wordt gehandhaafd, hoewel de praktijk al genuanceerd is. Die doctrine danken wij aan Thorbecke en dat schijnt voor velen reden genoeg te zijn om het nadenken erover te verbieden. Ten slotte is de vraag gerechtvaardigd of elke, soms ook onnodige schaalvergroting in de maatschappij aanstonds moet worden gevolgd door gemeentelijke schaalvergroting. Als het over gemeentelijke schaal gaat, past geen louter technocratische aanpak, laat staan prioriteit voor het bureaucratisch gerief van ministeries, die van nature de voorkeur geven aan uniformiteit.

Bepalend voor de vraag naar gemeentelijke schaalvergroting (of eventueel verkleining) is de ruimtelijk-economische dynamiek in een gebied en de eisen die deze stelt aan het gemeentebestuur. Als het bestuur niet zelf probleemeigenaar kan zijn van die ontwikkeling, schaadt dat zowel de sociale als de economische toekomst van het gebied, alsmede de kwaliteit van de vereiste dienstverlening. Gemeentelijke samenwerking is als het om *ownership* gaat geen alternatief.

De schaal van een gemeente is voorts een kwestie van organisatie van solidariteit. Wie profiteert van zowel werkgelegenheid als van voorzieningen, moet ook in de zeggenschap erover en in de bekostiging ervan worden betrokken. Suburbanisatie mag een begrijpelijke ontwikkeling zijn, maar zij kan gemakkelijk leiden tot parasitair opererende randgemeenten enerzijds en tot onaanvaardbare verstedelijking in het landelijk gebied anderzijds. Nu al zijn veel dorpen in Nederland, vooral in het westen, door verstedelijkte woon- en bedrijfsgebieden voorgoed verpest. Het is immers een misverstand om te denken dat landelijke gemeenten beter voor het landelijk gebied zorgen dan stedelijke besturen. Als het Groene Hart in Holland en ook het kleinere groene hart van Zuid-Limburg verloren gaan, komt dat niet door expanderende steden maar door 'plattelandsgemeenten' die hun dorpen laten verstenen.²⁸

Wat vooral de sociaal-democratie, die de partij is van de stad, met kracht zou dienen tegen te gaan, is een proces van (vrijwillige) gemeentelijke herindeling waarbij systematisch nieuwe gemeenten worden gecreëerd met de rug naar de stad. Met andere woorden, alle herindeling is goed, als de stad er maar niet van groeit. Dit is de legitimatie van lokaal parasitisme en het betekent uiteindelijk de verstikking van de stad, zoals nu al is waar te nemen in de meeste Hollandse steden. Op den duur is dat voor hun ontwikkeling en vitaliteit rampzalig. Hun dreigt het lot dat in het begin van de jaren zestig een stad als Gouda aan de rand van de afgrond bracht en nu

trouwens opnieuw.²⁹ Hoe sociaal-democratische bestuurders zo'n gebrek aan solidariteit van stad en omgeving kunnen toestaan, is mij een raadsel.

Relevant is dat in Nederland, als er al wordt gewerkt aan herindeling, deze meestal te krap wordt aangepakt.³⁰ Daardoor komt het geregeld voor dat binnen tien tot vijftien jaar na een herindelingsoperatie opnieuw over grenscorrecties moet worden gedacht. Dat is dodelijk voor een gemeentelijke organisatie, die daardoor jarenlang te weinig aan haar eigenlijke werk toekomt en te veel bezig is met het schuiven van bureaus. Ook voor de arbeidsvreugde van de ambtenaar is dit allemaal niet bevorderlijk. Reden te meer om tegelijk zorgvuldig en vooruitziend te zijn met schaalverandering. Op lange termijn zijn goede ambtenaren voor het functioneren van een gemeente van minstens zo groot belang als de kwaliteit van de bestuurders. Goede ambtenaren, zo heeft de ervaring in de VNG mij geleerd, kunnen een zwak bestuur geruime tijd compenseren; het omgekeerde lukt maar heel even.

Dit betoog zou het verwijt kunnen treffen dat het een per saldo technocratisch pleidooi voor gemeentelijke schaalvergroting is, zij het vanuit het ideaal van georganiseerde solidariteit. Ten dele zal dat zo zijn, waarmee het pleidooi nog niet verwerpelijk is. Duidelijk is echter evenzeer dat grootschalige herindeling niet overal en niet altijd de oplossing biedt, zeker niet als er meer oog wordt ontwikkeld voor differentiatie tussen gemeenten naar bestuurstaken. Schaalvergro-

ting, met welk nobel motief ook, zal niet kunnen slagen als er niet tegelijk een nauwkeurig oog blijft voor gemeenschappen in een gemeente en voor de sociale weefsels die niet, met de schaalverandering, aan flarden mogen worden gescheurd.

Het is dan paradoxaal om vast te moeten stellen dat dorpskernen dikwijls meer in stand blijven na opname in stedelijke grenzen dan wanneer zij aan zichzelf blijven overgelaten. Aarlanderveen heeft zijn echte dorpskarakter in Alphen aan den Rijn heel wat beter bewaard dan Ter Aar, dat tot voor kort een zelfstandige gemeente was. Zoals Borgharen, in Maastricht, nog immer een echt dorp is, wat men van het zelfstandige Nuth (bij Heerlen) veel minder kan zeggen. Het hangt niet primair van de schaal af maar van de visie, de bestuurskracht en, niet te vergeten, het vermogen tot handhaving van het gemeentebestuur.

- De conclusie is duidelijk. Voor sociaal-democraten is het behoud van het landelijk gebied gerelateerd aan dat van een goed stedelijk milieu. Afhankelijk van de ruimtelijk-economische druk die er op een regio staat, zal moeten worden gekozen voor schaalvergroting of juist voor verkleining. Daarbij zou systematische taakdifferentiatie tussen gemeenten behulpzaam zijn.
- In bredere zin zal de sociaal-democratie dit soort vraagstukken steeds moeten bezien vanuit een optimale organisatie van solidariteit, het tegengaan van parasitair bestuur en zal zij er vooral op bedacht moeten

zijn de verstikking van de stedelijke gemeente tegen te gaan. Dat niet kan worden gewacht op vrijwillig samengaan van gemeenten spreekt vanzelf: men vraag de kalkoen niet of hij zich voor de kerstmaaltijd ter beschikking zal stellen. Vrijwillige herindeling gaat bovendien bijna steeds ten koste van de stad. ‘Draagkracht’ is niet iets waarop men moet wachten, die moet actief worden georganiseerd.

De trots van de sociaal-democratie

In 1989 heb ik aan de hand van onderzoek naar honderd jaar lokale sociaal-democratie vastgesteld: ‘Wat het lokale bestuur de sociaal-democratie heeft geleerd is (1) dat de democratie grote, zoal niet de beste, mogelijkheden biedt tot sociale hervorming; dat (2) daarvoor geen exclusieve leer of theorie noodzakelijk is, maar wel theoretische verwerking van de ervaringen uit de praktijk; dat (3) die niet-exclusiviteit kan bijdragen aan vruchtbare samenwerking met andere partijen en maatschappelijke groeperingen en (4) dat die hervormingen de meest houdbare blijken omdat zij een algemeen, voor *iedereen* zinvolle behoeftebevrediging tot stand brengen in plaats van een gemoderniseerde armenzorg of klassengebonden voorzieningensysteem. Het wethouderssocialisme heeft de overtuigingskracht gehad gemeenschappelijke voorzieningen te bouwen die wij nu erkennen, over partijgrenzen heen, als sociale grondrechten.’³¹ Daarmee heb ik geprobeerd te tonen hoe belangrijk de lokale ervaring van sociaal-de-

mocraten is geweest voor hun geschiedenis als politieke beweging.

Het is een beetje pijnlijk om aan dit citaat toe te voegen dat een halfjaar later, voorjaar 1990, de kiezers daar heel anders over dachten, getergd als zij waren over een nieuw wethouderssocialisme dat ‘megalomane’ trekken had gekregen en er ‘verkeerde vrienden’ op na hield. Het wethouderssocialisme had, naar het scheen, zijn sociale opdracht verwaarloosd en vooral opmerkelijk weinig benul getoond van communicatie met mondig geworden burgers. Het is er nog lang niet volledig in geslaagd die zwakke plekken te repareren of te vervangen, al worden er in het hele land ernstige pogingen toe gedaan.

In elk geval weet de sociaal-democratie weer dat technocratie en bewuste depolitisering van eisen en verlangens een effectieve techniek kunnen zijn, maar dat het geen habitus moet worden; dat gemeentebestuur immers een vorm van politiek is en niet slechts van goed bureaucratisch beheer. Dat goede zorg voor fysieke ontwikkeling van de stad niet alleen een kwestie is van staal, glas en beton, weten wij intussen. Ook daarvoor moet een sociale drijfveer bestaan en wat belangrijker is, die moet de sociaal-democratie naar vermogen zichtbaar blijven maken. Een meer democratische omgang met burgers zou daarbij reuze behulpzaam zijn.

Daarnaast blijft de pijler van de maatschappelijke zorg en ondersteuning, soms door inkomenswaarbor-

gen en vaker door andere voorzieningen, van even groot gewicht. Die moet vooral ten goede komen aan wederzijdse aanpassing van migranten en oorspronkelijke bewoners in de grote steden, zodat uiteindelijk een grote diversiteit aan culturen bij elkaar wil wonen. De Partij van de Arbeid heeft moeten ondervinden dat als zij dit genre problemen niet wil politiseren, anderen het gaan doen en niet zoals wij willen dat dit gebeurt.

De Partij van de Arbeid kan geen louter lokale partij zijn, ook als zij daar haar eigen allianties aangaat. Er blijft een hecht verband nodig tussen lokale en nationale – en graag ook Europese – partij. Een goed stelselmatig gesprek over decentralisatie of, zo nodig, centralisatie is slechts denkbaar in een partij die zich niet beperkt tot één overheidslaag. Dit geldt evenzeer voor de samenhangende vragen naar *ownership* en schaalgrootte van gemeenten en de wenselijkheid van taakdifferentiatie. Het vraagstuk van het bestuursrecht is helemaal niet lokaal op te lossen.

Decennialang is de sociaal-democratie erin geslaagd de dubbele traditie van Wibaut en Drees te bewaren en verder te ontwikkelen, met zelfs nieuwe bloeiperioden in de jaren tachtig (al werd het niet overal onmiddellijk gezien) dankzij wethouders als Fons Asselbergs (Amersfoort) enerzijds en Annie Brouwer-Korff (Nijmegen) anderzijds. Zij waren er tot voor kort nog steeds, soms in één stad, zoals achtereenvolgens Adri Duivesteyn en Peter Noordanus enerzijds en Jetta Klijnsma anderzijds in Den Haag. Ze zijn er ook nu

nog, zoals het trio Dominic Schrijer, Jantine Kriens en Hamit Karakus in Rotterdam.

Het trotse erfgoed van de Nederlandse sociaal-democratie blijft niet vanzelf bestaan, het zal telkens weer gekoesterd moeten worden. Dat vereist de coura-ge om aan het werk te gaan en te handelen, en vervolgen te willen leren van deze praktische ervaring. Dat betekent ook erover te willen nadenken en met elkaar te spreken: wat ging goed en wat niet? Dat betekent ten slotte: samenwerken met elke democratische

kracht in bestuur en samenleving en werken ten be-hoeve van de bevolking in heel haar diversiteit.

Ooit sprak Achille Van Acker, de Belgische tegen-voeter van Willem Drees, om de jonge ideologen in zijn partij te jennen, de legendarische woorden: ‘J’agis d’abord, je réfléchis après.’ Van Acker was begonnen als stedelijk bestuurder. Het zou een motto voor wet-houders en volksvertegenwoordigers uit de PVDA kun-nen zijn.

NOTEN

- 1 J.Th.J. van den Berg, ‘Het stille werk van spitten en zaaien’, in: *Honderd jaar lokale sociaal-democratie. Verleden, heden en toekomst*, Maastricht 1989, 3-16.
- 2 F.M. Wibaut, *Levensbouw. Mémoires*, Amsterdam 1936, 247-266.
- 3 M. Gallagher, M. Laver en P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York 2006, 293-295; K. Aarts, H. van der Kolk en M. Rosema (red.), *Een verdeeld electoraat. De Tweede Kamerverkiezingen van 2006*, Utrecht 2007, 165-247.
- 4 ‘Brief’ van de Commissie-Dijkema over de Europese verkiezingen van 2009. Zie www.pvda.nl.
- 5 J. van Holsteyn en J. den Ridder, ‘Verandering in continuïteit: houdingen en gedragingen van de Nederlandse kiezer’, in: *Bestuurskunde*, 17/3 (herfst 2008), 39-46; M. Rosema, K. Aarts en H. van der Kolk, ‘De uitgesproken opvattingen van de Nederlandse kiezer’, in: *Een verdeeld electoraat*, 180-183.
- 6 H. Pellikaan, T. van der Meer en S. de Lange, ‘The Road from a Depoliticized to a Centrifugal Democracy’, in: *Acta Politica* 38 (2003) 1, 23-49.
- 7 J.I.H. Jansen, A.F.A. Korsten en H. Spooormans, ‘Gemeente-raadsverkiezingen’, in: A.F.A. Korsten en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1998, 235-254.
- 8 J.Th.J. van den Berg, *Wat staat er op het spel? Beginselen vanuit gemeentelijke gezichtshoek*, Negende Wibautlezing, Amsterdam 2004.
- 9 Datamateriaal en analyses, in hoofdzaak van P. Castenmiller, op www.decentraalbestuur.nl.
- 10 P. Mair, *Polity-Scepticism, Party Failings, and the Challenge to European Democracy*, NIAS, Wassenaar 2006.
- 11 J. Fransman, *Crisisverschijnselen in de lokale politiek*, Amsterdam 2003; idem, ‘Politieke versnippering, een permanent verschijnsel van de crisis in het lokaal bestuur’, in: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009*, 58-66.
- 12 Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen. Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag 2006.
- 13 F. Fleurke, *Brief van de gemeente aan het Rijk. Over de bestuurlijke verhouding tussen het Rijk en de gemeenten*, Den Haag 2004; W.C.M. van Zaalén, *Financiële verhoudingen in Nederland*, z.pl. z.j. [Den Haag 2001], 11-32.

- 14 Over het conflict tussen vng en ipo enerzijds en regering anderzijds inzake de afschaffing van de ozb: J.Th.J. van den Berg, 'De strenge blik van Europa. Kritische stemmen uit Straatsburg over de lokale democratie in Nederland', in: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2006*, 47-65. Het vraagstuk van het toezicht wordt besproken in: Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtsrelaties (Commissie Oosting), *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezicht-sarrangementen*, Den Haag 2007.
- 15 Fleurke, *Brief van de gemeente*, 10-11; R. Willemse, *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente* (diss. vu), Delft 2001, 217-218 en 239-241.
- 16 Zie de inleidende beschouwingen van vice-president H.D. Tjeenk Willink in de jaarverslagen van de Raad van State, in het bijzonder sedert 2002.
- 17 Willemse, *Bestaansrecht*, 218-232.
- 18 G.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut. Mens en Magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek*, Amsterdam 1968; E. Slot en H. Moor, *Wibaut. Onderkoning van Amsterdam*, Amsterdam 2009.
- 19 J. Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1886-1940*, Amsterdam 2006.
- 20 Illustratief hiervoor: A. Duivesteijn i.s.m. F. Feddes, *Het Haagse stadhuis. Bouwen in een slangenkuil*, Nijmegen 1994.
- 21 In de jaren dat ik werkzaam was bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (1996-2002) staken colleges van B&W gemiddeld veel energie in verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. Op zichzelf terecht, maar veel populariteit wonnen ze er niet mee.
- 22 Zie een aantal nummers die *Socialisme & Democratie* in 2002 heeft gewijd aan, wat werd genoemd, 'de dreun' van de opeenvolgende verkiezingsnederlagen in maart en mei 2002. Dit artikel poogt te laten zien dat er een te weinig opgemerkte 'dreun' aan vooraf is gegaan: de gemeenteraadsverkiezingen van 1990. Illustratief is ook: F. Becker e.a. (red.), *Rotterdam. Het vijfti-*
- twintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 2004.
- 23 (Commissie-Welschen,) *Lokaal ABC. Naar een Aantrekkelijk, Betrouwbaar en Communicatief lokaal bestuur*, Amsterdam 1998, 14.
- 24 Ik ben het dan ook oneens met Marnix Norder, wethouder in Den Haag, die tijdens een speech bij de opening van het Haagse kantoor van de Wiardi Beckman Stichting op 22 september 2009 de stelling verdedigde dat informele vormen van directe democratie een goed alternatief vormen voor het lokale referendum.
- 25 J.Th.J. van den Berg, 'Een humeurig volk en zijn lokale volksvertegenwoordigers', in: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2009*, 9-21.
- 26 Daarover uitte zich – ere wie ere toekomt – wel de vng-Commissie Gemeentewet en Grondwet, *De eerste overheid*, Den Haag 2007. Door stijgende complexiteit als gevolg van decentralisatie te aanvaarden en tegelijk taakdifferentiatie af te wijzen begaf de vng zich welbewust op de weg naar aanzienlijke schaalvergroting.
- 27 Anders: Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (Commissie D'Hondt), *Vertrouwen en verantwoorden. Voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht*, Den Haag 2008.
- 28 J.Th.J. van den Berg, 'Randstad Holland: pleidooi voor een "historische" aanpak', in: *Jaarboek Vereniging van Griffiers 2007*, 67-80.
- 29 Willemse, *Bestaansrecht*, 141-174.
- 30 Recent voorbeeld is het door de provincie Limburg aanvaarde en door het kabinet in september 2009 overgenomen voorstel tot samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten in Zuid-Limburg, die tezamen niet meer inwoners zullen tellen dan ongeveer 26 000. Beter ware het geweest, in zulk een sterk verstedelijkte regio, beide gemeenten toe te voegen aan het grondgebied van Maastricht.
- 31 Van den Berg, *Het stille werk*, 9.

Het moeizame huwelijk tussen overheid en corporaties

Gerard Anderiesen

Op 12 juni 2009 stuurde de nieuwe minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Eberhard van der Laan, de Tweede Kamer een 33 pagina's tellende brief met voorstellen ten aanzien van het woningcorporatiestelsel. Het is het voorlopige sluitstuk van een zich al jarenlang voortslepende discussie over het arrangement tussen corporatie, overheid en burgers. De minister typeert de brief zelf als een trendbreuk: misschien niet zozeer wat betreft de praktijk, maar wel wat betreft het denken over de toekomst van de corporaties.

De brancheorganisatie van woningcorporaties, Aedes, heeft zich jarenlang beijverd voor de ontwikkeling van corporaties tot maatschappelijk ondernemers. De maatschappelijke verankering zou vorm moeten krijgen door zelfregulering en door het versterken van de horizontale relaties met andere maatschappelijke *stakeholders*, en in de plaats moeten komen van het traditionele, verticale toezicht door de overheid. Het zou een volgende stap zijn in de verzelfstandiging van woningcorporaties ten opzichte van de overheid.

Die stap is niet gezet. Het woord zelfregulering is de laatste jaren niet erg populair meer in politiek Den Haag. Na een groot aantal affaires is de kwaliteit van

het toezicht, zowel bij financiële instellingen als bij instellingen in het maatschappelijk middenveld, uitgegroeid tot een van de meest indringende politieke vraagstukken. Ook de corporatiesector heeft haar aandeel in de schandalen en affaires gehad, variërend van zelfverrijking en zonnekoninggedrag tot het nemen van onverantwoorde risico's ver buiten het oorspronkelijke werkgebied. Deze incidenten bevestigen het beeld dat de laatste jaren in de media en de politiek is ontstaan van corporaties als organisaties die hun maatschappelijke opgave hebben verkwanseld. De verzelfstandiging van de woningcorporaties wordt regelmatig geplaatst in het rijtje van mislukte privatiseringen uit de jaren negentig van de vorige eeuw.

Bij de presentatie van de rijksbegroting 2010 heeft het vierde kabinet-Balkenende aangekondigd twintig ambtelijke werkgroepen in te stellen die met voorstellen moeten komen voor besparingen op de uitgaven van de rijksoverheid. Het wonen is een van de twintig thema's. De minister van Financiën, Wouter Bos, heeft meer dan eens zijn blik gericht op de miljarden van de corporaties om het huishoudboekje van de rijksoverheid op orde te brengen. Het is de vraag of er straffe-

loos kan worden ingeleverd door woningcorporaties, zonder dat de kwaliteit van wonen en leven in buurten onder druk komt te staan. Wat is de betekenis van het woningaanbod van woningcorporaties voor de kansen van woningzoekenden? Hebben de corporaties hun maatschappelijke taken verwaarloosd?

De corporaties beheren 2,4 miljoen woningen, een derde van de totale Nederlandse woningvoorraad. Van deze woningen heeft 94% een huur van minder dan € 527 (ultimo 2007)¹ en is bereikbaar voor huishoudens die zijn aangewezen op huurtoeslag. De sociale huursector is van cruciale betekenis voor de huisvesting van woningzoekenden met een bescheiden inkomen.

Er zijn meer kanttekeningen te plaatsen bij het beeld dat corporaties hun maatschappelijke taak hebben verkwanseld. Dat begint met de constatering dat er helemaal geen sprake is geweest van privatisering. Corporaties zijn vanaf hun oprichting particuliere organisaties binnen een sterk door de overheid gereguleerd domein. De bruteringsoperatie begin jaren negentig hield wel een financiële verzelfstandiging in, maar geen verbreking van de relatie met de overheid. De boodschap van minister Van der Laan is dat hij dat huwelijk ook niet zal verbreken.

In dit artikel zal ik vanuit mijn directe betrokkenheid, eerst als directeur van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (1994-2002) en daarna als directeur van een grote Amsterdamse corporatie (eerst

AWV, nu Stadgenoot), ingaan op de veranderende rol van corporaties in Amsterdam en met name op de samenwerking met de lokale overheid.

Nieuwe verhoudingen

De bruteringsoperatie die door staatssecretaris Enneüs Heerma eind 1993 werd beklonken in een akkoord met de koepels van woningcorporaties, zien velen achteraf als een schoolvoorbeeld van krachtadig bestuur. De voornemens uit een beleidsnota, *Volkshuisvesting in de jaren negentig*, zijn zowel sneller als ingrijpender dan voorzien in daden omgezet. Kennelijk was de tijd rijp dat corporaties een grotere eigen verantwoordelijkheid namen voor hun beleid en voor het inzetten van voldoende middelen.

In Amsterdam bestond een lange traditie van intensieve samenwerking tussen gemeente en corporaties. De regie lag bij de gemeente en met name bij de Dienst Volkshuisvesting. De stadsvernieuwing van de negentiende-eeuwse wijken in de jaren tachtig was volledig geregisseerd door de gemeente; de corporaties waren loyale uitvoerders van het beleid. In dezelfde periode vond er een professionalisering en een groeiend zelfbewustzijn binnen de corporaties plaats. Vanaf eind jaren tachtig begon zowel op landelijk als op lokaal niveau meer nadruk te komen op het bouwen voor de markt en voor meerdere doelgroepen. Aan de volledige regulering van de woningmarkt door overheidsingrijpen en regelgeving kwam een eind.

Die nieuwe ruimte werd door corporaties als een kans gezien. In de productie ontstond meer ruimte doordat er meer voor de koopmarkt zou worden gebouwd. In het huurbeleid werd ruimte gegeven aan huurders en verhuurders om in onderhandeling de huurverhogingen te bepalen. In de woonruimteverdeling werden de taken overgedragen van gemeenten aan corporaties en kregen woningzoekenden meer keuzevrijheid.

De vergroting van de beleidsvrijheid van corporaties leidde in Amsterdam niet tot een verwijdering ten opzichte van de gemeente. Aan beide kanten voelde men de behoefte om nieuwe afspraken te maken, maar nu vanuit de positie als min of meer gelijkwaardige partners. De corporaties beseften dat ze op veel terreinen zaken moesten blijven doen met de gemeente en hadden behoefte aan een package deal op hoofdlijnen. Hieraan lag het besef ten grondslag dat corporaties een collectieve verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het wonen. De stadsvernieuwing in de vooroorlogse stad was een eind op streek, maar niet af.

Na de bruteringsoperatie zijn eerst afspraken tussen de corporaties gemaakt over de collectieve inzet en de onderlinge spelregels. Toen deze *Interne beleidsovereenkomst van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties* in 1993 was afgesloten, lag de weg open om in 1994 de *Beleidsovereenkomst Volkshuisvesting Amsterdam* te sluiten met de gemeente Amsterdam, de gezamenlijke stadsdelen en het Amsterdams Steunpunt Wonen, de belangenbehartiger namens de huurdersor-

ganisaties. Met deze eerste beleidsovereenkomst is een wijze van samenwerken in Amsterdam geïntroduceerd die tot op de dag van vandaag van kracht is. Het is een collectieve prestatieafpraak van de corporaties met de lokale overheden en huurdersorganisaties. In deze overeenkomst is gezocht naar een nieuw evenwicht tussen vrijheden en verplichtingen. Het bijzondere is dat over de volle breedte van het werkterrein afspraken zijn gemaakt. Ook op terreinen waar sprake was van nieuw verworven vrijheden, kozen corporaties ervoor om collectieve kaders vast te stellen waarbinnen zij hun eigen beleid vorm gaven.

De individuele vrijheid in het huurbeleid werd gerespecteerd, maar collectief werd de verantwoordelijkheid genomen voor een voldoende aanbod betaalbare woningen voor huishoudens met een laag inkomen. Het begrip 'kernvoorraad' en de afspraken daarover zijn door de Amsterdamse corporaties geïntroduceerd. Later zijn deze afspraken vervangen door aanbiedingsafspraken. Dit betekent dat er jaarlijks een afgesproken aantal woningen wordt aangeboden aan lagere en middeninkomens. De methode is veranderd, maar het principe niet.

De woonruimteverdeling is door de corporaties overgenomen van de gemeente en heeft in een aantal stappen niet alleen geleid tot een reductie van het aantal wachtrijen, maar ook tot het vergroten van de keuzevrijheid van woningzoekenden en tot de regionalisering van de woningmarkt. Corporaties onderscheidden zich door geen risicoselectie toe te passen. Zij namen

niet alleen voor de gewone woningzoekenden de verantwoordelijkheid, maar ook voor bijzondere groepen: mensen met een sociale en medische urgentie, mensen die begeleiding bij het wonen nodig hebben, verblijfs-gerechtigden enzovoort. De gemeente verstrekt de indicatie; de gezamenlijke corporaties zorgen voor het aanbieden van voldoende woningen en een goede spreiding over de stad.

Vanaf eind jaren negentig is de verkoop van sociale huurwoningen op gang gekomen. De gemeente Amsterdam beschikt behalve over publiekrechtelijke bevoegdheden ook over privaatrechtelijke middelen, omdat de grond in erfpacht is uitgegeven. Zonder medewerking van de gemeente is verkoop niet mogelijk en de gemeente was in de jaren negentig nog zeer terughoudend om daar aan mee te werken. Mede onder druk van de toenmalige staatssecretaris Johan Remkes is in 1999 tussen gemeente en corporaties het Convenant Verkoop Sociale Huurwoningen gesloten. Verkoop werd mogelijk gemaakt, maar op basis van quota per stadsdeel.

Het streven naar differentiatie van het woningaanbod is door alle partijen onderschreven, maar de angst voor segregatie werd bezworen door meer verkoop toe te staan in de stadsdelen met veel sociale woningbouw en navenant minder in stadsdelen met een beperkt aanbod. In alle stadsdelen werd een ondergrens van 25 % sociale kernvoorraad gegarandeerd; in de Binnenstad vanwege haar bijzondere positie zelfs 33 %.

Een belangrijk onderwerp was de omzetting van tijdelijke naar voortdurende erfpachtrechten. Sociale huurwoningen kenden tot de jaren negentig een tijdelijke erfpacht die na vijftig jaar afliep. Er was niets geregeld over de voortzetting na afloop van deze termijn. Op het moment dat corporaties zelf moesten investeren in hun bezit, was zekerheid over de erfpacht van wezenlijk belang. Na lange onderhandelingen is in 1997 het Erfpacht-akkoord gesloten waarin de omzetting van 150 000 rechten van tijdelijke naar voortdurende erfpacht werd geregeld. Hierbij is overeengekomen dat de meerwaarde ten opzichte van de oorspronkelijke prijs wordt gestort in het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, dat wordt aangewend voor de herstructurering van de naoorlogse wijken.

Met de opeenvolgende beleidsovereenkomsten is er een consistente samenwerking tussen de lokale overheden, corporaties en huurdersorganisaties tot stand gebracht. Er is vaak en lang onderhandeld; er is veel papier geproduceerd. Het wantrouwen tussen partijen is nooit helemaal afwezig. Maar er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het wonen in de stad. En de werkelijkheid bestaat niet alleen uit beleidsovereenkomsten die door bestuurders worden ondertekend. Naast het bestuurlijk netwerk bestaat er een netwerk op uitvoeringsniveau van medewerkers die elkaar weten te vinden en in staat zijn om problemen op te lossen. Meer dan 90 % van de woningen van corporaties wordt in de sociale sector ver-

huurd. Corporaties huisvesten woningzoekenden zonder selectie vooraf. Iedereen, ook met een verstandelijke of lichamelijke beperking, ex-gedetineerden en ex-verslaafden, wordt gehuisvest. Met gespecialiseerde instellingen worden afspraken gemaakt over begeleiding en zorg.

De verzelfstandiging van de woningcorporaties heeft niet geleid tot het verdwijnen van de maatschappelijke zorg voor het wonen in Amsterdam. Integendeel, de corporaties richtten zich tot begin jaren negentig nog sterk op het huisvesten van hun eigen leden en zagen de huisvesting van 'urgenten' vaak als een verplichting. Met het overdragen van de woonruimteverdeling is de toewijzing aan leden afgebouwd en is voor corporaties het huisvesten van alle woningzoekenden vanzelfsprekend.

De stad staat er fantastisch bij

Amsterdam heeft de laatste twee decennia een positieve dynamiek gekend. In de jaren zestig en zeventig heeft de middenklasse de stad de rug toegekeerd en was de stad verarmd ten opzichte van de regio. Tot ver in de jaren tachtig leek de segregatie tussen stad en regio onvermijdelijk. In de laatste twee decennia heeft zich echter een opmerkelijke omkering in de sociaal-ruimtelijke dynamiek voorgedaan. De stad is aantrekkelijk geworden voor een nieuwe groep hoog opgeleide bewoners, de nieuwe stedelingen. Zij zijn als studenten vanaf de jaren zestig en zeventig in groten

getale naar de stad getrokken en hebben zich veel sterker dan ooit was verwacht, blijvend in de stad gevestigd. Zij waarderen het stedelijk leven en de centraal gelegen stadsdelen.

Met de klassieke stadsvernieuwing is vanaf eind jaren zeventig weer geïnvesteerd in de stad. In het begin vooral door de overheid en de corporaties, later ook door particulieren. Doordat vanaf eind jaren tachtig in toenemende mate is gekozen voor meer differentiatie in de woningbouw, ontstond ook de ruimte voor nieuwe stedelingen om in de stad te blijven wonen. De stijgende koopkracht van de nieuwe stedelingen is de motor geweest achter de stijging van de koopprijzen in de jaren negentig. De stad keerde als het ware 'binnenste-buiten'. Tot ver in de jaren tachtig waren de oude stadswijken synoniem aan maatschappelijke achters-tand. In de jaren negentig draaide dat om. De oude stadswijken werden het meest populair; de naoorlogse wijken aan de stadsrand zijn de minder geliefde stadsdelen geworden.

De opkomst van een grote groep kapitaalkrachtige stadsbewoners, die kiezen voor het centrum van de stad, zou in combinatie met een terugtrekkende overheid kunnen leiden tot gentrification, verdringing van lagere inkomens en een verscherping van de segregatie. Er is in Amsterdam eerder sprake van een 'milde gentrification'. De verklaring hiervoor is dat de gemeente, in samenwerking met de corporaties, vanaf het begin van de jaren negentig heeft gekozen voor een beheerste

krimp van de sociale huursector, een geleidelijke differentiatie van het woningaanbod en het bewust tegen gaan van segregatie. Hoewel de angst voor marktwerking en segregatie onder de linkse politieke partijen en huurdersorganisaties voortdurend aanwezig is, is de marktwerking al vijftien jaar beteugeld. Er is meer ruimte voor de markt en voor de individuele keuzevrijheid gekomen, maar het is gelukt om de differentiatie van het woningaanbod in alle stadsdelen te laten plaatsvinden.

Er is en wordt in alle delen van de stad geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van het wonen. Begin jaren negentig was de stadsvernieuwing volgens de rijksoverheid op de helft.² Met de stadsvernieuwing werd de vernieuwing van de vooroorlogse stad bedoeld. Met de afbouw van de overheidssubsidiëring was er twijfel of de stadsvernieuwing zou worden voltooid. Maar dat is wel gebeurd: corporaties en stadsdelen hebben de vernieuwing van de negentiende-eeuwse wijken en de wijken uit de in de jaren twintig en dertig gebouwde ring nu nagenoeg afgemaakt. Er is meer nadruk gekomen op behoud en herstel en op een differentiatie van het aanbod naar koop en huur. De wijken die in de afgelopen tien à vijftien jaar zijn aangepakt, waren van oorsprong al iets beter dan de wijken die in de jaren tachtig op grootschalige wijze zijn vernieuwd. Deze 'winkeldochters' van de stadsvernieuwing zijn nu de verborgen schatten van de stad.

De grote herstructureringsopgave in de afgelopen vijftien jaar bevond zich in de naoorlogse wijken. Begin jaren negentig was de Bijlmer een probleemgebied geworden. Ondanks de gespannen woningmarkt stonden woningen er massaal leeg. In nauwe samenwerking tussen gemeente, stadsdeel, woningcorporatie Nieuw Amsterdam (later overgenomen door Rochdale) en het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting is de wijk volledig geherstructureerd. Er is veel gediscussieerd over de noodzaak van het wel of niet slopen van op zich kwalitatief goede woningen, maar de structuur van de Bijlmer was zo radicaal dat ook de vernieuwing alleen maar radicaal kon zijn. Los van de inhoudelijke discussie of sloop wel of niet noodzakelijk was, staat het buiten kijf dat er flink is geïnvesteerd in een probleemwijk, dat er een naar woningtype (eengezinswoningen, appartementen) en financieringscategorie (huur- en koopwoningen) veel meer gedifferentieerde woonwijk is ontstaan.

Deze stedelijke vernieuwing (het woord stadsvernieuwing is met het afschaffen van de overheidssubsidiëring ingeleverd voor dit begrip) is niet uitgevoerd door verdringing van de oorspronkelijke bewoners. De vernieuwde Bijlmer is nog evenzeer een Surinaamse wijk. De vernieuwing heeft alleen wel voorkomen dat de opkomende Surinaamse middenklasse de wijk heeft verlaten. Dit wil niet zeggen dat er geen problemen meer zijn, maar de waardering voor de wijk en de leefbaarheid is sterk verbeterd.

Een volgende vernieuwingsopgave diende zich begin jaren negentig aan in de vroeg-naoorlogse wijken, met name de Westelijke Tuinsteden. Dit was echt 'corporatieland'. Na de oorlog kregen de corporaties de kans om het leeuwendeel van de woningproductie voor hun rekening te nemen. Ongeveer 45 000 woningen zijn er in de jaren vijftig en zestig in Nieuw-West gebouwd. Voor het overgrote deel (ongeveer driekwart) sociale huurwoningen, voor het overgrote deel in portiek-etagebouw (zonder lift) en ook voor het overgrote deel van bescheiden afmetingen (gemiddeld 60 m²).

Op de idealen van de ontwerpers, de vertegenwoordigers van de moderne architectuur en stedenbouw die voor het eerst op grote schaal de kans kregen om te laten zien waartoe ze in staat waren, moest vanwege de beperkte financiële middelen stevig worden ingeleverd. De budgetten bepaalden de kwaliteit en de budgetten waren beperkt. Toch waren deze wijken voor de eerste generatie bewoners een 'reuze vooruitgang' en de eerste decennia van hun bestaan werden gekenmerkt door een zeer stabiele bewoning. Wat saai misschien, maar in de jaren zeventig en tachtig waren dit niet de probleemwijken van de stad. Dat veranderde vanaf eind jaren tachtig, begin jaren negentig toen de eerste generatie bewoners verhuisde of kwam te overlijden en de wijken opnieuw op de woningmarkt kwamen. Opnieuw waren het gezinnen met een laag inkomen, die via de gemeentelijke toewijzing de wijk instroomden.

Nu waren het overwegend Marokkaanse en Turkse gezinnen. De populariteit van de wijken daalde snel, evenals de sociaal-economische positie. Het waren nooit de rijke delen van de stad geweest, maar ze waren wel aanzienlijk beter dan de oude (negentiende-eeuwse) stadswijken. Dit draaide in de jaren negentig radicaal om. Op alle indicatoren gingen deze wijken steeds slechter scoren.

Vanaf het begin (1993, hetzelfde jaar dat het bruteringsakkoord is gesloten) hebben gemeente, stadsdelen en corporaties gezamenlijk gewerkt aan de vernieuwing. Deze is nauwelijks minder radicaal dan in de Bijlmer. Er worden 13 000 woningen gesloopt en 24 000 nieuw gebouwd; de nieuwe woningen zijn gemiddeld ten minste 50% groter dan de oude; er vindt een differentiatie plaats naar sociale en marktwoningen; er wordt geïnvesteerd in een vernieuwing van het voorzieningenaanbod en van de openbare ruimte. Was er bij de vernieuwing van de Bijlmer nog sprake van enige overheidssteun, de vernieuwing van Nieuw-West wordt wat betreft de ruimtelijke vernieuwing (en die kost verreweg het meeste geld) volledig door de corporaties gefinancierd. De enige subsidiëring bestaat uit het terugploegen van de erfpacht die door corporaties is betaald bij de conversie van de erfpachtrechten.

Hoewel de vernieuwing in Nieuw-West wat betreft de uitvoering nog maar halverwege is, tekent zich ook hier de kwaliteitsverbetering zich af. De corporaties zijn, in samenwerking met de gemeente, de motor

achter de vernieuwing. Hoewel het vierde kabinet-Balkenende, met Ella Vogelaar als minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de suggestie wekte dat de wijk-aanpak begon met het aantreden van de nieuwe regering, was in werkelijkheid de vernieuwing allang in uitvoering en namen de corporaties al jaren een steeds bredere verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid. Niet alleen in de vernieuwingsgebieden, maar ook in andere delen van de stad is geïnvesteerd in de uitbreiding, de kwaliteitsverbetering en de differentiatie van het woningaanbod. In het Oostelijk Havengebied is een nieuwe woonwijk ontstaan; in IJburg ontstaat een nieuwe stadswijk. In de jaren negentig is het niet gelukt om de gewenste productie van 4000 à 5000 nieuwe woningen per jaar te realiseren, maar in de jaren na 2000 tot de huidige recessie wel. De corporaties bouwen niet alleen sociale huurwoningen (30% van de totale productie), maar ook de helft van de woningen in de marktsector.

Door het gecombineerde effect van verkoop van bestaande huurwoningen, herstructurering van wijken met veel sociale huurwoningen en een nieuwbouwproductie, waarvan 70% in de marktsector wordt gerealiseerd én door dit beleid vijftien jaar vol te houden, verandert de Amsterdamse woningmarkt wezenlijk van samenstelling. Amsterdam was een huurstad bij uitstek. Vanaf eind jaren negentig begint de koopsector te groeien en deze bedraagt nu bijna 30%. De sociale huursector is de laatste vijf jaar daadwerkelijk

gaan krimpen en omvat nu nog net iets meer dan de helft van de totale woningvoorraad.

In de komende jaren zal de differentiatie zich doorzetten. Gemeente en corporaties hebben in 2007 in de overeenkomst *Bouwen aan de stad* vastgelegd dat er tot 2016 nog 40 000 huurwoningen kunnen worden verkocht. De herstructurering is in Nieuw-West en Noord volop in uitvoering, waardoor nog duizenden sociale huurwoningen worden vervangen door een gemengd aanbod van koop- en huurwoningen. Nog vóór 2020 zou de koopsector groter kunnen zijn dan de sociale huursector, hoewel de huidige recessie onvermijdelijk tot een vertraging zal leiden.

Dit veranderingsproces is niet het resultaat van ongebreidelde marktwerking, maar van bewust beleid. Het is gelukt om de afname van het aantal sociale huurwoningen het sterkst te laten zijn in die delen van de stad waar het aandeel het grootst was. In de ‘rijke’ stadsdelen, Binnenstad, Oud-Zuid en Oud-West – tegenwoordig ‘de gouden band’ genoemd – neemt het aandeel sociale huurwoningen in zeer beperkte mate af. De sterkste afname vindt plaats aan de stadsrand, in Zuidoost, in Osdorp, in Geuzenveld-Slotermeer. De verschillen tussen armere en rijkere stadsdelen zijn na 2000 niet wezenlijk groter of kleiner geworden. De vooroorlogse stad blijft veel populairder, maar door in die stadsdelen te remmen en te stimuleren in de naoorlogse stadsdelen wordt de kans vergroot dat ook de stadsrand profiteert van de nieuwe stedelijke dynamiek.

Het verbeteren van de kwaliteit en de differentiatie van de woningvoorraad zijn niet voldoende om een stad goed te maken. De traditionele kritiek op de stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing luidt dat het vooral gaat over stenen stapelen. Er moet ook worden geïnvesteerd in het verbeteren van de levensomstandigheden en de kansen van mensen. Ongetwijfeld is er in het verleden te makkelijk gedacht dat het verbeteren van de woonomstandigheden (de klassieke stadsvernieuwing) of de differentiatie (de stedelijke vernieuwing) automatisch zou leiden tot betere leefomstandigheden. Maar de kritiek is ook erg gemakkelijk geweest. Betere woon- en leefomstandigheden zijn van directe invloed op de kwaliteit van het leven; parallel aan de ruimtelijke vernieuwing wordt er geïnvesteerd in betere voorzieningen en sociale programma's. Maatschappelijke achterstanden zijn niet opgeheven, maar de stad is wel in staat geweest om nieuwe groepen perspectieven te bieden. Dat gaat niet van de ene op de andere dag.

De paradox van het succes

Het is niet gebruikelijk om in termen van succes te spreken, maar wie naar de stad kijkt, kan moeilijk tot een andere conclusie komen. De stad ziet er veel beter uit dan in de jaren zeventig en tachtig; tegen al het doemdenken in is het gelukt om een menging in alle stadsdelen te behouden of tot stand te brengen. Het oordeel over de leefbaarheid van de stad is gestaag ver-

beterd. Dit resultaat is niet toe te schrijven aan de wijkaanpak. Het is het resultaat van een consistente samenwerking tussen lokale overheid en woningcorporaties die is begonnen op nagenoeg dezelfde dag dat corporaties werden verzelfstandigd. Een samenwerking die niet is afgedwongen, maar die is begonnen met de samenwerking tussen de corporaties.

Is met dit succesvolle beleid het woningvraagstuk in Amsterdam opgelost? Nee. Voor woningzoekenden, voor nieuwe toetreders tot de woningmarkt, is het buitengewoon moeilijk om snel en adequaat huisvesting te vinden. Dat is niet het gevolg van onvoldoende investeringen in de woningbouw. Er is eerder sprake van een paradox van het succes. Amsterdam en de noordvleugel van de Randstad zijn het afgelopen decennium, en naar verwachting ook de komende decennia, de economische motor van Nederland geworden. Terwijl in sommige delen van het land krimp wordt voorspeld, zal er in deze regio nog sprake zijn van een groei van de bevolking, en een nog sterkere groei van het aantal huishoudens. Die groei vertaalt zich in een permanente vraag naar woonruimte.

De vraag naar woonruimte richt zich voor een groot deel op de (hoog)stedelijke locaties. Terwijl woningmarktonderzoekers ons decennialang hebben voorgelouden dat iedereen het liefst een huis met een tuintje wil, blijkt er een groeiende, kapitaalkrachtige groep te zijn die stedelijkheid zoekt. In Amsterdam zijn de centrale stadsdelen het meest populair; hier zijn de vier-

kantemeterprijzen het hoogst en de druk op de binnenstad verspreidt zich langzaam maar zeker over de hele vooroorlogse stad.

Een goede kwaliteit tegen een lage prijs zorgt voor een grote vraag. Het is een simpel economisch gegeven dat als de prijs van het product lager is dan de marktwaarde, er meer vraag dan aanbod zal zijn. De kwaliteit van de sociale huurwoning is gemiddeld genomen aanzienlijk verbeterd; een grote groep komt in aanmerking voor deze woningen en de prijs is relatief laag en wordt slechts met het inflatiepercentage verhoogd. Zowel het verkrijgen als het behouden van een sociale huurwoning, en zeker in een aantrekkelijk stadsdeel, is veel waard. Het gevolg is een lage mutatiegraad en om aan een woning te komen moeten kandidaten over veel geduld (woon- of inschrijfduur) beschikken.

De sociale huursector dreigt een voorziening te worden voor de zittenden en niet voor de nieuwkomers. Sociale huurwoningen zouden moeten zijn voor mensen die 'een steuntje in de rug nodig hebben', voor huishoudens die onder marktomstandigheden niet zelfstandig in kwalitatief goed huisvesting kunnen voorzien. Weinig mensen zullen hun hele leven die steun nodig hebben. Sociale huurwoningen moeten geen voorziening van de wieg tot het graf zijn. De sociale huursector moet voortdurend in staat zijn om nieuwkomers een eerste stap op de woningmarkt te laten zetten.

Dit dilemma wordt niet opgelost door meer te bouwen. Integendeel: bouwen doe je aan de stadsrand en

hoe groter de metropool Amsterdam wordt, hoe hoger de druk op de centrale stad. Als de prijs die verschillen in marktdruk niet tot uitdrukking brengt, zullen die verschillen in marktdruk worden vertaald in het verder bevriezen van de sociale huursector in de centrale stadsdelen.

De oorzaak van dit probleem ligt er dus niet in dat corporaties hun oorspronkelijke doelstelling verkwallen, maar in generieke wet- en regelgeving die de belangen van de zittende huurders beschermt. De huurbescherming is ontstaan in de naoorlogse jaren (en deels zelfs tijdens de oorlog) toen de huurders moesten worden beschermd tegen woekerpraktijken van particuliere huiseigenaren op een woningmarkt die een extreme schaarste kende. Deze wetgeving heeft bewust de belangen van de huurder beschermd ten opzichte van die van de huiseigenaren. Niet alleen ten faveure van de huurders, maar ook van werkgevers in andere bedrijfstakken: lage huren maakten lage lonen mogelijk.

De samenleving en de woningmarkt zijn ondertussen volledig veranderd, maar de bescherming van huurders is in de loop van de jaren eerder versterkt dan verzwakt. Het is nagenoeg onmogelijk om tijdelijke huurcontracten aan te bieden. Slechts op basis van een zeer beperkt aantal gronden kan een huurcontract worden ontbonden. Terwijl er (strikte) eisen ten aanzien van inkomen en huishoudensgrootte worden gesteld bij het verhuren van een woning, spelen die eisen

na het aangaan van het contract geen rol meer. Er is een eenmalige toets of de gebruiker voldoet aan de criteria. Dit maakt het per definitie onmogelijk om sociale huurwoningen duurzaam aan te bieden aan mensen die deze nodig hebben.

Hetzelfde geldt voor het huurbeleid. De redelijkheid van de huur wordt bepaald op basis van het woningwaarderingstelsel, dat objectieve kenmerken meet (vierkante meters, uitrustingsniveau) maar voorbijgaat aan het subjectieve oordeel van woonconsumenten. Het stelsel is zo beperkend dat het niet mogelijk is om bij nieuwbouw een kostendekkende huur te berekenen. Het hebben van een sociale huurwoning in de binnenstad van Amsterdam is goud waard geworden en zo wordt er natuurlijk ook mee om gegaan.

Tijdens de vorige regering heeft minister Sybilla Dekker voorstellen gedaan tot liberalisering van het huurbeleid. Dit heeft een enorme weerstand opgeroepen, vooral in die stadsdelen waar de kloof tussen de huidige prijs en de marktprijs het grootst was. De verspreiding van de affiches 'Stop Dekker' was een uitstekende indicator voor de populariteit van de buurt. De nieuwe regering heeft echter zowel gekozen voor het bevriezen van de huren (inflatievolgend huurbeleid) als voor het bevriezen van de discussie hierover. Het functioneren van de woningmarkt is opgeofferd aan de belangen van de zittende huurders.

De oplossing is niet zo moeilijk. Het steuntje in de rug moet worden gegeven aan de mensen en niet aan

de woning. Dat steuntje moet worden gegeven zo lang en zo ver als dat nodig is. De huur van de woning moet redelijk zijn gezien de kwaliteit en die kwaliteit is afhankelijk van de markt. De bereikbaarheid en de betaalbaarheid moet worden gekoppeld aan het inkomen van de bewoners. Stijgt het inkomen, dan moet ook het zelf te betalen deel van de huur stijgen en ontstaat vanzelf een prikkel om een volgende stap in de wooncarrière te zetten. Daar is vanuit maatschappelijk oogpunt niks mis mee. Dit zal leiden tot meer doorstroming in de sociale huursector. In een stad met een sociale huursector van 50% moet het mogelijk zijn om duurzaam te kunnen zorgen voor een voldoende aanbod voor de mensen die het nodig hebben.

In de crisis schuilt de catharsis

De discussie op het terrein van de volkshuisvesting is de afgelopen jaren meer gegaan over de ordening dan over de kwaliteit van het wonen. Vooral de zeggenschap over het vermogen van de corporaties is daarbij een speerpunt geweest. De politieke inzet bij de wijk-aanpak is voor een niet onbelangrijk deel gericht geweest op de gedwongen verevening tussen de verondersteld rijke corporaties in de regio en de verondersteld arme corporaties in de grote steden.

Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, dat namens de overheid toezicht houdt op de financiële continuïteit van de woningcorporaties, heeft in de afgelopen jaren regelmatig becijferd dat er sprake was van

een overmaat in het vermogen van de corporaties. Het vermogen wordt daarbij afgezet tegen de toekomstige investeringen, rekening houdend met de risico's in de markt en de bedrijfsvoering. De discussie is verscherpt door projecten waar corporaties onverantwoorde risico's hebben genomen en de relatie met de oorspronkelijke doelstelling nog maar moeilijk was te leggen.

Terecht is de borging van het publieke belang bij het functioneren van woningcorporaties hoog op de agenda komen te staan. Dat belang wordt zowel binnen als buiten de sector erkend. Zelfregulering en eindeloos uitdijende systemen van maatschappelijke verankering zijn niet voldoende om dat belang te borgen. Alleen vreemde ogen dwingen. De voorstellen voor een woonautoriteit in de brief van minister Van der Laan van 12 juni 2009 zijn de moeite waard om te worden uitgewerkt.

Maar hoe ernstig de incidenten ook zijn, het neemt niet weg dat Nederland beschikt over een kwalitatief hoogwaardig volkshuisvestingssysteem. In de discussies van de afgelopen jaren is uit beeld geraakt dat de corporaties ná de brutering uitstekende prestaties hebben geleverd. De maatschappelijke taak is niet verwaarloosd. Het overgrote deel van de activiteiten van corporaties is gericht op het sociale domein. Zonder selectie vooraf wordt iedereen gehuisvest en corporaties zorgen ervoor dat dit op een verantwoorde manier gebeurt.

Zij zijn als enige partij op de woningmarkt in staat om op lange termijn te investeren in duurzame ge-

biedsontwikkeling. We hebben in Nederland een traditie om snel te investeren in gebieden en stadsdelen als het niet goed gaat. Corporaties zijn in staat en bereid om marktcontrair te investeren. Door het omvangrijke bezit en de bereidheid tot samenwerking met de overheid is het in Amsterdam mogelijk geweest om op een beheerste manier meer ruimte te geven aan de markt en tegelijkertijd segregatie tegen te gaan. Het Amsterdamse voorbeeld is maar ten dele uniek. Er is waarschijnlijk geen ander voorbeeld van een even duurzame en consistente wijze van samenwerking op lokaal niveau. Maar in alle grote steden van Nederland investeren corporaties, in nauwe samenwerking met lokale overheden, intensief in de kwaliteit van het wonen en de leefbaarheid.

De recessie die na de zomer van 2008 is ingezet, heeft ook de woningmarkt hard geraakt. De sociale huursector is niet gevoelig voor marktinvloeden en wordt ook niet door deze recessie geraakt. Corporaties zijn echter in toenemende mate voor hun investeringen afhankelijk geworden van de verkoop van bestaande woningen. Bovendien wordt het merendeel van de nieuwe projecten gerealiseerd met een mix van huur- en koopwoningen. Daarmee is de haalbaarheid ook van projecten met sociale huurwoningen sterk afhankelijk van de markt geworden.

Bij sommige corporaties zijn de inkomsten vanuit verkoop in een jaar tijd gehalveerd. Deze afname van de inkomsten vond plaats kort nadat het nieuwe kabi-

net het huurbeleid had bevroren. Dit huurbeleid beperkt de mogelijkheden om tot een kostendekkende exploitatie te komen én de investeringen te dekken in de verbetering van de kwaliteit van het bezit. Verkoop van woningen is hard nodig om de stedelijke vernieuwing tot een succes te kunnen maken.

De overmaat van het vermogen van corporaties is in korte tijd verdampt. Corporaties worden gedwongen om hun prioriteiten te stellen en dat leidt ook in deze sector tot een ‘back to basics’, tot het zich sterker richten op de oorspronkelijke doelstelling. Nevenactiviteiten en risicovolle projecten vallen als eerste af als het eind van de financiële mogelijkheden in zicht is.

De discussie over het corporatiestelsel is de afgelopen jaren gevoerd vanuit een idee dat het ‘niet op kon’.

Dat heeft de ambities binnen de corporatiesector aangewakkerd, maar ook de verwachtingen in de omgeving van corporaties. De recessie maakt duidelijk dat het wel op kan en dat de discussie niet langer vanuit die luxe positie kan worden gevoerd. De discussie over het wonen kan zich niet meer uitsluitend richten op de zeggenschap over het vermogen van corporaties, maar zal zich moeten richten op de kwaliteit van het wonen en de bereikbaarheid van de sociale huursector voor verschillende groepen in de samenleving. Corporaties moeten hun prioriteiten stellen en de overheid zal een nieuw realisme aan de dag moeten leggen.

NOTEN

1 Zie brief van minister E.E. van der Laan aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, betreffende voorstellen woningcorporatiestelsel, 12 juni 2009.

2 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst – de tweede helft*, Den Haag 1992.

Wethouderssocialisme nieuwe stijl

Van plannen naar binden

Bert Otten

Het enthousiasme voor de traditie van het wethouderssocialisme is helemaal terug in de PVDA. De werkgroep-Dijksma, die het echec van de Europese verkiezingen in 2009 evalueerde, brak een lans voor ‘een nieuwe, radicale bestuursstijl die teruggrijpt op het wethouderssocialisme van weleer’¹. In het twee jaar eerder verschenen rapport van de commissie-Vreeman, die de teleurstellende verkiezingsuitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 2006 analyseerde, was ook al gepleit ‘voor een opleving van het wethouderssocialisme’². We zijn trots op onze nieuwe ‘Jan Schaefer types’, de aanpakkers, de doeners op lokaal niveau. Bij de algemene beschouwingen over de rijksbegroting van 2010 verwees Mariëtte Hamer naar de vele initiatieven van PVDA-wethouders in de strijd tegen de groeiende werkloosheid. De tijd dat de PVDA zich sceptisch toonde over het verwezenlijken van onze idealen op lokaal niveau, lijkt achter ons te liggen.

‘Het onderschatte project van de PVDA’, zoals Pieter Nieuwenhuijsen het omschreef in *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*,³ is in de PVDA getransformeerd tot ‘een project’ met hoge verwachtingen met hier en daar wellicht het risico van overschatting. Cen-

traal in deze lokale revival van de Nederlandse sociaal-democratie staan ‘onze wethouders’: een nieuwe generatie wethouders die deel uitmaken van de voorhoede van het openbaar bestuur, in de gemeente, dicht bij de burgers. Niet voor niets wordt met regelmaat verwezen naar beroemde voorgangers als Floor Wibaut, Monne de Miranda en Jan Schaefer. De tijden zijn echter veranderd. We kunnen niet volstaan met slechts te putten uit ons rijke verleden. De ‘nieuwe radicale bestuursstijl’ waar de werkgroep-Dijksma om vraagt, vereist een nadere concretisering. Waaruit bestaat de kern van dit nieuwe wethouderssocialisme? Gaat het vooral om een stijl van besturen of is er ook sprake van een inhoudelijk program en aanpak, die kenmerkend zijn voor dit nieuwe wethouderssocialisme?

In 2002 stapte ik van ‘buiten de raad’ in de voorhoede van het openbaar bestuur. Als wethouder op het terrein van werk, inkomen en zorg in de gemeente Hengelo heb ik het nieuwe elan in de lokale politiek in het algemeen en in het bijzonder binnen de PVDA de laatste jaren intensief meegemaakt. Geïnspireerd door een andere wijze van besturen hebben wij, net als in vele andere gemeenten, belangrijke stappen gezet in de

ontwikkeling van wat genoemd zou kunnen worden een verzorgingsstaat nieuwe stijl op gemeentelijk niveau: een lokale participatiemaatschappij. In deze bijdrage zal ik ingaan op de achtergronden en de aard van deze ontwikkeling, die voor de Nederlandse sociaal-democratie van grote betekenis is.

Het nieuwe lokale elan

‘De lokale bestuurders van de PVDA hebben hun werk altijd moeten verrichten namens een partij, die centralistisch was georiënteerd,’ schreef Nieuwenhuijsen.⁴ Ook de bestuurskundige Wim Derksen komt in zijn boek *De gemeente als gemeenschap* tot de conclusie dat als het erop aankomt sociaal-democraten geen voorstander zijn van decentralisatie: ‘voor de hoofdstroom binnen de sociaal-democratie is het lokaal bestuur niet meer dan een verlengstuk van de centrale overheid’.⁵

In de jaren negentig voltrekt zich een ommekeer. Vooral onder de groeiende druk van de discussie over de kloof tussen burger en bestuur werd de schreeuw om vernieuwing van het lokaal bestuur steeds luider. De staatscommissie Dualisme en lokale democratie, naar haar voorzitter de commissie-Elzinga genoemd, werd ingesteld en bracht in 2000 haar eindrapport uit met een pleidooi voor het vergroten van de lokale beleidsvrijheid en voor een vernieuwingsimpuls voor de lokale democratie. De PVDA onderschreef de noodzaak van deze vernieuwing. Het debat beperkte zich echter tot de relatie tussen de burger en de overheid en tot

nieuwe vormen van de inrichting van de lokale democratie.

Opmerkelijk is echter dat de PVDA zich zonder een eigen visie over de rol van de lokale politiek bij het realiseren van onze idealen heeft gemengd in het vernieuwingsdebat over het lokaal bestuur. Er is wel veel nagedacht en geëxperimenteerd met een nieuwe plaatsbepaling van de gemeenten tegen de achtergrond van de problemen van de verzorgingsstaat,⁶ maar in tegenstelling tot onze Scandinavische zusterpartijen heeft het ons ontbroken aan heldere keuzen over de inrichting van ons openbaar bestuur in relatie tot de vernieuwing van de verzorgingsstaat. We zijn voor ‘een zo lokaal mogelijk bestuur’,⁷ maar verbinden daar geen duidelijke consequenties aan voor taakverdeling en organisatie waar het de inrichting van de verzorgingsstaat betreft. Bij gebrek aan een dergelijke visie blijft het door iedereen geroemde wethouderssocialisme veelal steken in het noemen van markante personen die vooral ‘aankpakken wat mogelijk is’.⁸ Aan de herontdekking van het lokaal bestuur binnen de PVDA ligt dus geen eigen routekaart ten grondslag. Het nieuwe lokale elan is vooral het gevolg van verschillende processen van decentralisatie en versterking van de lokale democratie in de afgelopen jaren.

Stedenbeleid op de agenda

Belangrijke impuls voor bestuurlijke vernieuwing was het in 1994 gestarte grotestedenbeleid (GSB). Mede on-

der aanvoering van sociaal-democratische bestuurders kwamen Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht tijdens de kabinetsformatie van 1994 met een deltaplan voor de aanpak van de stedelijke problematiek. Dit deltaplan heeft geleid tot een aantal convenanten tussen het rijk en de grote en middelgrote steden, uitgegroeid tot inmiddels in totaal 32. Het grote-stedenbeleid doorbrak het uniforme raamwerk van de gemeentewet. Steden en stedelijke problematiek kregen meer dan voorheen een gezicht. Wethouders werden zichtbaar en traden rechtstreeks in overleg met staatssecretarissen en ministers. Voor de PVDA, die haar machtsbasis van oudsher in de steden vindt, bood het grotestedenbeleid niet alleen een impuls voor nieuw beleid, maar ook een platform voor profilering van 'onze wethouders'.

Nu, vijftien jaar later, lijkt de magie van het oorspronkelijke grotestedenbeleid uitgewerkt. Er worden twijfels uitgesproken over het effect van het beleid en blijkbaar blijft het lastig om te gaan met beleid dat de uniformiteit doorbreekt. De participerende steden in het GSB geven aan dat weliswaar veranderingen noodzakelijk zijn, maar dat men moet doorgaan met een stedelijk beleid in Nederland.

Voor de PVDA zijn steden de emancipatiemotoren van de samenleving. Stedelijk beleid is noodzakelijk om de sociale stijging van nieuwe en autochtone inwoners te realiseren. Van de PVDA mag dan ook verwacht worden dat zij de verworvenheden van het groteste-

denbeleid koestert en het initiatief neemt als het gaat om de inzet voor krachtige, vitale steden.

Vernieuwing van de lokale democratie

Een tweede belangrijk proces dat heeft bijgedragen aan een nieuw lokaal elan in de PVDA, is het vernieuwingsdebat over de toekomst van het lokaal bestuur in de jaren negentig. Onder leiding van de Groningse hoogleraar staatsrecht Douwe Jan Elzinga bracht de staatscommissie Dualisering en lokale democratie in 2000 haar rapport uit met tal van aanbevelingen voor versterking en vergroting van de gemeentelijke beleidsvrijheid, het dualiseren van het gemeentelijk bestel en het herijken en versterken van de positie van de gemeenteraad. In 2002 is het advies van de commissie uitgemond in de Wet dualisering gemeentebestuur. Met veel energie is in de afgelopen jaren gewerkt aan vernieuwingen van het lokale bestuur. Tal van nieuwe werkvormen zijn geïntroduceerd, overigens met wisselend succes.

De nieuwe wet heeft grote consequenties gehad voor het ambt van wethouder. Voor het eerst werd het mogelijk wethouders te benoemen die geen zitting hebben in de gemeenteraad. Bijna een op de vier wethouders stroomde niet vanuit het raadslidmaatschap door naar het college. Bij bijna de helft van de gemeenten zit minimaal één wethouder van buiten de raad in het college. Naast politieke partijen hebben nu ook wervings- en selectiebureaus zich gestort op deze nieuwe markt voor bestuurders. We zien een verdere professionalise-

ring van het ambt. Er is inmiddels een wethoudersvereniging opgericht en er worden tal van trainingen en cursussen aangeboden. Ook het Centrum voor Lokaal Bestuur investeerde in eigen leergangen voor PVDA-wethouders. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen aan een nieuwe generatie wethouders die veelal een andere achtergrond hebben, op een andere wijze politiek bedrijven en die over andere competenties moeten beschikken dan in de monistische periode.

De vernieuwingsimpuls in het lokaal bestuur heeft ook geleid tot meer bestuurlijke ongevallen. Onderzoek toont aan dat in vergelijking met de laatste monistische periode in het nieuwe dualistische tijdperk meer wethouders tussentijds zijn gestopt met hun werk.⁹ Het is niet vreemd dat raadsleden en wethouders moesten wennen aan de nieuwe verhoudingen, maar recente onderzoeken blijven aangeven dat er geen stabilisatie plaats heeft gevonden.¹⁰ Het aantal raadsleden en wethouders dat opstapt, is alleen maar toegenomen. Politieke conflicten, waarbij wethouders aangeven dat het meer om het spel dan om de inhoud ging, zijn vaak de oorzaak van tussentijds aftreden.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad is niet echt uit de verf gekomen. De wethouders zetten de lijnen uit en de raad is vooral controlerend bezig. Ook in de PVDA zien we dat de relatie tussen de wethouder en fractie losser geworden is, hetgeen tot gevolg heeft dat van onze wethouders in het duale systeem een hoge mate van politiek inzicht wordt gevraagd.

Parallel aan de vernieuwingsimpuls werd het debat over de toekomst van het lokaal bestuur geïntensiveerd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten stelde de Commissie Toekomst Lokaal Bestuur in die in 2006 het rapport *De wil tot verschil* presenteerde. In dit rapport wordt uitgegaan van de erkenning van de ongelijksoortigheid van gemeenten. Dé burger en dé gemeente bestaan niet. Daarom moet afstand worden gedaan van de huidige uniforme benadering van gemeenten.

Het rapport zou zich uitstekend hebben geleend voor een principieel debat in de PVDA over de positie van het lokaal bestuur. Kiezen we nu voor het communisme en stoppen we ermee het lokaal bestuur als verlengstuk te zien van de centrale overheid of kiezen we voor een uniform rijksbeleid zonder verschillen tussen gemeenten? Een dergelijke discussie heeft niet plaatsgevonden. Wel mag op basis van de huidige opvattingen en geluiden uit de bestuurspraktijk geconcludeerd worden dat het lokaal bestuur een zelfstandige positie heeft verworven en de mogelijkheden voor een pluralistische sociaal-democratie in Nederland aanwezig zijn.

Decentralisatie van de verzorgingsstaat

De herontdekking van de kracht en dynamiek van het lokaal bestuur in de PVDA kan niet los worden gezien van het proces van decentralisering van de verzorgingsstaat. De invoering van de Wet Werk en Bijstand

(wvwb) in 2004 was hiervoor een belangrijke doorbraak. Gemeenten werden volledig budgetverantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven en kregen ruime bevoegdheden om mensen te ondersteunen bij het vinden van werk. De wvwb bood veel pvda-wethouders de gelegenheid aan de slag te gaan op het terrein van onze 'core business': arbeid en inkomen. Werk boven inkomen werd het adagium. Door terugkeer naar de arbeidsmarkt te stimuleren en door streng te zijn aan de poort is het bijstandsvolume, mede dankzij de gunstige economische conjunctuur, gedaald tot het historisch lage aantal van onder de 300 000 in 2008. De toenmalige minister van Financiën, Gerrit Zalm, was zo onder indruk van het financiële succes van de gemeenten dat hij voorstelde ook de ww door gemeenten te laten uitvoeren.

Het succes van de wvwb zorgde voor zelfvertrouwen en nieuw elan bij de gemeentelijke sociale diensten. Nu als gevolg van de crisis de verwachting is dat de werkloosheid in 2010 zal verdubbelen, zal moeten blijken in hoeverre de systematiek van de wvwb ook in economisch moeilijke tijden succesvol kan zijn. De volledige budgetverantwoordelijkheid heeft geleid tot sterk calculerend gedrag van individuele gemeenten. Een dergelijke beleidsoriëntatie kan de noodzakelijke ontwikkeling van een regionaal arbeidsmarktbeleid belemmeren. Daarnaast heeft het accent in de afgelopen jaren sterk gelegen op een kwantitatieve aanpak: de kortste weg naar werk. Bij deze aanpak is de kwalificatie en

scholing van werkzoekenden nogal onderbelicht gebleven, waardoor de duurzaamheid van het lokale arbeidsmarktbeleid onder druk kan komen te staan. Paul Kalma heeft een punt als hij in de Elfde Wibautlezing stelt dat het thema werk in de partij versmald werd tot werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid. De wereld van de arbeid zelf is op afstand komen te staan.¹¹

Met de introductie van de wvwb werd het fundament gelegd voor de activerende verzorgingsstaat, thans ook wel aangeduid als participatiestaat. Twee jaar later startte de volgende grote decentralisatieoperatie op het gebied van welzijn en zorg: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo). Deze in zijn kern 'buurtwet' moet het 'meedoen' in de samenleving mogelijk maken. Ondanks de schitterend geformuleerde beleidsambities van deze wet is de uitvoering ervan een weerbarstige materie. Voortdurende wijzigingen in het stelsel, verkokering en bezuinigingen maken het voor gemeenten lastig een geïntegreerd en consistent beleid te voeren.

Aansluitend op de wmo werd de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de sociale werkvoorziening versterkt door de Wet Modernisering Sociale werkvoorziening en werden gemeenten verantwoordelijk gesteld voor de Wet Inburgering. Van recente datum is de invoering van de Wet Investeren in Jongeren. Al deze wetgeving verschaft gemeenten een breed instrumentarium om hun eigen lokale participatiemaatschappij te ontwikkelen.

Werk, inkomen en zorg vormen niet langer een bijproduct van de gemeente. De uitdaging voor de gemeente is de nieuwe wetgeving in samenhang uit te voeren en haar rol zo in te vullen dat het maatschappelijk effect maximaal is. Dat blijkt in de praktijk geen eenvoudige opgave. Organisaties en systemen blijken nog te vaak verkokerd en het is ook de vraag of alle gemeenten voldoende beleids- en bestuurskracht hebben om al deze nieuwe taken goed in samenhang uit te kunnen voeren.

Van de oorspronkelijke centralistische oriëntatie van de PVDA was bij de behandeling van deze nieuwe sociale wetgeving in de Tweede en Eerste Kamer niet veel te merken. Er werden vragen gesteld over rechtsongelijkheid en de rol van het centraal bestuur, maar de keuze voor decentralisatie was onomkeerbaar. De ambitie en energie van PVDA-wethouders om lokaal aan de slag te gaan met participatie werd in Den Haag goed aangevoeld. Zo werd het denkwerk uit de jaren tachtig, zoals onder andere vastgelegd in de WBS-publicatie *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, praktijk in de aanvang van de deze eeuw: een nieuwe fase in de sociaal-democratische gemeentepolitiek.

Verheffen en verbinden

Een nieuwe fase in de sociaal-democratische gemeentepolitiek, zonder een brede eigen visie op de inrichting van het lokaal bestuur. De decentralisatie van de

verzorgingsstaat vindt op gefragmenteerde wijze op deelterreinen plaats. Te vaak worden weer aanpassingen getroffen die afbreuk doen aan het beginsel van de zelfstandigheid van de gemeente en wordt getornd aan de randvoorwaarden om de nieuwe sociale agenda goed uit te voeren.

Van de PVDA, die emancipatie en participatie hoog in het vaandel heeft staan, mag verwacht worden dat zij een toekomstvisie ontwikkelt over de rol en positie van de gemeente in het sociaal-economische en het ruimtelijke domein. Moeten we bijvoorbeeld doorgaan met het decentraliseren van taken naar de gemeenten, zoals de uitvoering van de jeugdzorg of delen uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)? Als we dat voorstaan, wat betekent dat voor de regie en organisatiekracht van gemeenten? Welke beleidsruimte gunnen we gemeenten als het gaat om rechtsgelijkheid voor burgers? Inmiddels zijn over de bestuurlijke inrichting van Nederland stapels rapporten van talloze commissies verschenen. Tot enige wezenlijke verandering hebben die niet geleid. We zouden kunnen leren van ervaringen elders in Europa. Zo heeft in de bestuurlijke inrichting van Denemarken op 1 januari 2007 een 'Big Bang' plaatsgevonden. Het aantal provincies is van veertien teruggebracht naar vijf en het aantal gemeenten van 271 naar 98. Taken en bevoegdheden zijn helder toegedeeld en onder sterke centrale regie zijn centralisatie en decentralisatie hand in hand gegaan. Aantrekkelijk aan het Deense model is de een-

voud en transparantie. Indrukwekkend is de slagvaardigheid en lef om bij dit toch gevoelige thema door te pakken.

Nederland is Denemarken niet, maar de ervaringen die we met de decentralisatie in de afgelopen jaren hebben opgedaan, bieden een goed uitgangspunt voor het benoemen van onze politieke doelstellingen op lokaal niveau en van de wijze waarop we onze idealen het beste ten uitvoer kunnen brengen. De onder leiding van Peter van Lieshout uitgevoerde studie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *De verzorgingsstaat herwogen* (2006), biedt hiervoor belangrijke inhoudelijke bouwstenen.¹²

De verzorgingsstaat, mede een product van de Nederlandse sociaal-democratie, is voortdurend in debat en verandering. Hij is niet volgens een grand design ontworpen, maar net zoals we nu zien in het decentralisatieproces, volgden keuzen elkaar op. Op basis van een historische analyse maakt de WRR onderscheid in vier hoofdfuncties van de verzorgingsstaat: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. De verzekeringsfunctie houdt in dat mensen zich onder condities en tot op zekere hoogte verzekerd weten tegen bepaalde vormen van inkomensverlies. De verzorgingsstaat biedt zorg voor degene die door fysieke of verstandelijke beperkingen onvoldoende mee kunnen komen. De verheffingsfunctie richt zich op de stijging van het kwalificatieniveau van burgers en positieverbetering van groepen die achterstanden kennen (emancipatie).

Verheffen krijgt vooral vorm via het onderwijs maar ook langs vele andere wegen zoals een gericht arbeidsmarkt- en cultuurbeleid.

De verbindingsfunctie ten slotte is, zoals het rapport opmerkt, wellicht de lastigste opgave waar de verzorgingsstaat thans voor staat. Het heterogener en individueler worden van de Nederlandse bevolking betekent meer maatschappelijke fragmentatie. Er ontstaan nieuwe maatschappelijke scheidslijnen: tussen mensen wie de globalisering kansen en uitdagingen biedt en anderen voor wie dat niet geldt. Ook op cultureel terrein zien we scherper wordende scheidslijnen. Het streven moet zijn om voor iedereen mogelijkheden te scheppen om bindingen aan te gaan, om te kunnen participeren.

In de afgelopen decennia is veel geïnvesteerd in hervormingen van de verzorgingsstaat die vooral gericht zijn geweest op het verzekeren en verzorgen. Naar het oordeel van de WRR zal de komende jaren een sterk accent op de verheffings- en verbindingsfunctie noodzakelijk zijn. Hoewel zeker binnen landelijk gestelde kaders de verzekerings- en verzorgingsfuncties ook hun lokale dimensies kennen, behoren de verheffingsfunctie en de verbindingsfunctie bij uitstek tot het lokale domein. Hier ligt dan ook de uitdaging voor wat de kern van sociaal-democratische gemeentepolitiek moet zijn: het emanciperen, verheffen en verbinden van mensen. Wouter Bos stelde in zijn bijdrage in *NRC Handelsblad* (24 juni 2009) na de dramatische verkie-

zingsuitslag van de Europese verkiezingen van 4 juni 2009 terecht dat het verheffingsideaal, dat besloten ligt in de sociaal-democratische beginselen, actueler is dan ooit. De sociaal-democratie kan niet zonder voortrekkers, een elite die leiderschap toont en een morele standaard. Verheffen, emanciperen en participeren kunnen ook niet zonder elkaar.

De PVDA zal het verheffingsideaal op lokaal niveau met kracht inhoud moeten geven. De samenleving raakt in toenemende mate verdeeld tussen zij die vooral kansen zien en kunnen benutten en zij die met moeite mee kunnen komen in de moderne samenleving. Op veel terreinen zien we vormen van uitval: op de arbeidsmarkt, in de zorg, op de woningmarkt en in het onderwijs. Blijvend investeren in de positieverbetering van groepen met achterstanden is cruciaal om aansluiting te maken en te houden met de samenleving. Verheffen, dat wil zeggen het realiseren van sociale en economische stijging, zullen we meer dan voorheen moeten verbinden met de twee meer materiële en formele functies van de verzorgingsstaat: het verzekeren en verzorgen. Op lokaal niveau zijn hiervoor tal van mogelijkheden.

In de afgelopen jaren hebben we in Hengelo net als in veel andere gemeenten de verheffingsfunctie nadrukkelijk gekoppeld aan het verstrekken van voorzieningen in de sfeer van sociale zekerheid (verzekeringfunctie). We gaan hierbij uit van de 'wet van de wederkerigheid'.¹³ Er zijn over en weer rechten en plichten:

wij investeren in het bieden van werk, scholing of ondersteuning bij het starten van een eigen onderneming; van de persoon die een beroep doet op de voorziening, wordt verwacht dat hij of zij zich inzet om economisch zelfstandig te worden. Ook in ons armoedebeleid staat sociale stijging door middel van participatie centraal. Het beleid is gericht op het opheffen van belemmeringen om goed mee te kunnen doen in de samenleving. Specifiek richten we ons met een breed ondersteuningsaanbod op de participatie van kinderen uit gezinnen met een minimuminkomen.

De verzorgingsfunctie, de oerfunctie van de verzorgingsstaat, zoals die door de WRR wordt onderscheiden, kan het niet stellen zonder een stevige lokale inbreng. Vanwege de vergrijzing komt de verzorgingscapaciteit in de komende jaren flink onder druk te staan. Dit vraagstuk kan niet teruggebracht worden tot louter een financiële kwestie. Op lokaal niveau kan een bijdrage worden geleverd aan een samenhangend pakket van maatregelen waarbij aansluiting gezocht moet worden bij de verheffings- en verbindingsfunctie. We kunnen meer doen aan het aantrekkelijker maken van het werken in de zorg juist voor groepen die nog niet meedoen, bijvoorbeeld door het bieden van betere mogelijkheden om werk en zorg te combineren en door meer ruimte te bieden aan informele vormen van zorg. Zo stimuleren we in Hengelo onder de titel 'Thuis in de buurt' het nieuwe noaberschap. We brengen mensen met elkaar in contact waardoor ouderen

en mensen met een beperking zo lang mogelijk in de buurt kunnen blijven wonen.

Het verheffen en verbinden moet ook in het ruimtelijk beleid weer een prominente plek krijgen. In de huidige stedelijke vernieuwing, zo constateert de VROM-Raad in zijn advies *Stad in stijging*, domineren projecten gericht op het fysiek ‘upgraden’ van vastgoed en initiatieven gericht op leefbaarheid.¹⁴ De wens van bewoners van wijken en buurten die op de schop worden genomen om vooruit te komen, is te veel onderbelicht. In het stedelijk vernieuwingsbeleid zal sociale stijging veel centraler moeten staan. Dat kan via het onderwijs, de arbeidsmarkt, de woningmarkt en in de vrije tijd. Voor sociaal-democratische bestuurders ligt hier de uitdaging om gezamenlijk met partners uit het fysieke en sociale domein sociale stijging tot hoofddoel van stedelijke vernieuwing te maken. Ruimtelijke plannen moeten beter getoetst worden op dit aspect. Deze benadering vraagt om een cultuuromslag in vooral de fysieke sector waar de ‘stenenstapelaars-oriëntatie’ vaak nog dominant is.

Geloofwaardigheid is bij het afkondigen en uitdragen van deze idealen en ambities van het grootste belang. Terecht waarschuwt Frans Becker ons voor de discrepantie tussen enerzijds het uitdragen van de boodschap van verheffing en anderzijds een partij die met al haar professionele bestuurders in eigen gedrag tamelijk ver verwijderd is geraakt van de culturele -en cultuurpolitieke waarden en ambities die de sociaal-

democratie hebben gekenmerkt.¹⁵ ‘Socialiseer eerst jezelf en dan de samenleving’, een motto uit de SDAP-tijd, lijkt actueler dan ooit. Naast verheffen en emanciperen zal de verbindingsfunctie een zwaarder accent in het lokale beleid moeten krijgen. Onze samenleving wordt heterogener en individueler en raakt meer en meer versplinterd. Joop den Uyl formuleerde de verbindingsopdracht in simpele en treffende woorden: ‘de boel bij elkaar houden, dat is het dus’.¹⁶ Gemeenten en gemeenschappen vallen steeds minder samen. Gemeenschapsvorming is niet alleen van belang voor de vitaliteit van wijken en buurten, ook zijn gemeenschappen van groot belang voor het goed functioneren van de lokale democratie.

Traditioneel denken sociaal-democraten bij gemeenschapsvorming aan de formele netwerken zoals wijkkraden, het buurt- en clubhuiswerk en het georganiseerd vrijwilligerswerk. Maar gemeenschapsvorming vindt tegenwoordig als gevolg van de individualisering en andere keuzen op het gebied van werk, zorg en vrije tijd, steeds vaker plaats in wat de Amsterdamse politicoloog Menno Hurenkamp, ‘lichte gemeenschappen’ noemt.¹⁷ Het gaat om informele verbanden, vaak tijdelijk, waar veel voor elkaar en met elkaar gebeurt – van kookclubs, joggingsclubs tot hulp van mens tot mens –, maar voor de overheid veelal onzichtbaar. Hurenkamp pleit er terecht voor deze verbanden meer zichtbaar te maken zodat het beeld dat bestaat van de samenleving genuanceerd wordt. In modern participatiebeleid moet meer

aandacht gegeven worden aan deze lichte gemeenschapsvorming. Niet om van alles te gaan regelen maar juist ruimte te bieden en creativiteit te stimuleren. Zo is het opmerkelijk wat het effect is geweest van de ‘buurtbonnen’ van Ella Vogelaar. Een klein budget dat beschikbaar wordt gesteld voor initiatieven waarmee de buurt opgeknapt kan worden of waarmee sociale verbanden worden gestimuleerd. Er kwam in onze stad een nieuwe dynamiek los, met andere initiatieven dan uit het formele netwerk en vooral ook van mensen die wij bestuurders nog niet eerder zagen.

Niet iedereen beschikt over sociaal kapitaal om zich te begeven in lichte gemeenschappen of een aanvraag in te dienen voor een buurtbon. Er is veel eenzaamheid en sociale uitsluiting. Als we als sociaal-democraten verbinden belangrijk vinden, dan zoeken we deze mensen op, gaan met hen in gesprek en zorgen voor oplossingen zonder ons te verschuilen achter de ‘eigen verantwoordelijkheid van de burger’.

Gemeenschapsvorming is traditioneel een thema van sociaal-democraten. In het eerste lokale verkiezingsprogramma van de PVDA, *De Grote Inzet*, stonden twee doeleinden centraal: de opbouw van de verwoeste steden en de verandering van de geesten van de mensen door het streven naar gemeenschapszin. Joris in ’t Veld, een van de opstellers van het programma, schreef: ‘de grootste opgave van de nieuwe tijd zal zijn te verzekeren dat het individu niet in de massa verloren gaat. Dit is de strijd van de democratie tegen de geestelijke krach-

ten, die fascisme en nationaal socialisme voortbrachten en die wel teruggedreven, maar niet definitief overwonnen zijn. Dit komt hier op neer, dat de mens in de ware betekenis en in de volste zin des woords tot gemeenschapsmens moet worden opgevoed. Naast het gezin is daarvoor in de eerste plaats de gemeente als “geestelijk krachtcentrum” aangewezen [...].

Alle streven van de socialistische gemeentebestuurder, op welk terrein hij zich dan ook beweegt, zal gericht moeten worden op dat ene doel: de gunstigst mogelijke voorwaarden scheppen voor de vorming van harmonische mensen, geestelijk en lichamelijk gezond, bereid uit eigen overtuiging zich te schikken in het kader van de gemeenschap. Aan dit doel wensen wij dienstbaar te maken niet alleen onderwijs, jeugdzorg en cultureel werk, maar ook sociale zorg en de zorg voor de volksgezondheid, de woningvoorziening en de stedenbouw, ja zelfs de bemoeiingen op sociaal-economisch terrein.¹⁸

‘Tot gemeenschapsmens worden opgevoed’, dat waren nog eens tijden, maar het komt in een nieuw jasje terug. Uit angst om voor betuttelend versleten te worden was bij links jarenlang een beschavingsoffensief taboe. Die tijd lijkt voorbij. In de zorg en het welzijns-werk wordt bemoeizorg geïntroduceerd, drang en dwang mogen weer en de overheid stuurt steeds meer het gedrag van burgers.¹⁹ De sociaal-democratische beweging is altijd georiënteerd geweest op waarden. We moeten niet schromen deze meer uit te dragen. Overi-

gens hoort bij dit beschavingsoffensief ook wat Tjalling Swierstra, hoofddocent filosofie aan de Universiteit Twente, mooi 'de herverdeling van waardering' noemt.²⁰ Nu gaat alle waardering uit naar mensen die succes hebben terwijl er weinig waardering is voor mensen die dingen dag in dag uit in stand houden of doen wat gedaan moet worden.

Mensen verbinden is een functie van de verzorgingsstaat en tegelijk een bestaansvoorwaarde voor een samenleving. Verzorgingsstatelijke arrangementen kunnen alleen in stand blijven als mensen zich verbonden voelen met elkaar, als er een vorm van solidariteit bestaat.²¹ Verbinden is bij uitstek een opgave die op lokaal niveau zijn invulling moet krijgen. De mate en vorm van verbinding die vereist zijn, verschillen per dorp of stad. De gemeente als lokale verzorgingsstaat kan op deze wijze uitgroeien tot, in WRR-vocabulaire, de 'verbindingsstad'.²²

Om onze kernopgave van verheffen en verbinden op lokaal niveau te kunnen vervullen, is adequate wetgeving, financiering en bestuurs- en organisatiekracht noodzakelijk. Thans vindt het overhevelen van bevoegdheden verbrokkeld plaats. Er is nog onvoldoende samenhang in de wetgeving die participatie en verbinding moet bevorderen. Naast het aanvullen van de bevoegdheden op terreinen waar meer gemeentelijke verantwoordelijkheid wenselijk is (wonen, zorg en jeugdbeleid), zullen schotten in regelgeving en financieringsstructuren moeten verdwijnen. Decentralise-

ren gaat veelal gepaard met een taakstelling om kosten te reduceren. Dat is op zich niet verkeerd als gemeenten het beter en slimmer kunnen organiseren, maar de praktijk wijst uit dat door onvoldoende middelen de kwaliteit juist vaak onder druk komt te staan.

Los van de formeel-technische aspecten vereist deze opgave bovenal van sociaal-democratische bestuurders een andere bestuursstijl. We zullen moeten omschakelen van een technocratische bestuursstijl naar een van betrokkenheid en bindend vermogen. Dit nieuwe besturen, waarover later meer, is kenmerkend voor het wethouderssocialisme nieuwe stijl.

De verbindingsstad in uitvoering

In de afgelopen jaren hebben we in Hengelo een politieke benadering gekozen waarin verheffen en verbinden centraal staan. Daarbij gaat het om de verbinding tussen het sociale en het economische domein en om een politiek van verheffen en verbinden in wijken en buurten.

Sociale economie: de kunst van het verbinden

Naar aanleiding van een Europees samenwerkingsproject met enkele Vlaamse steden kwamen wij in contact met het concept van de sociale economie. In Vlaanderen wordt met enthousiasme en creativiteit gewerkt aan een nieuwe sector in de economie die maatschappelijke meerwaarde moet creëren. Inschakelbedrijven, buurt- en nabijheidsdiensten, coöperatieven, Memobedrijven, dienstencheques, alternatieve financieringsorganisaties,

invoegbedrijven, het zijn allemaal initiatieven die in de afgelopen jaren in België van de grond zijn gekomen.²³ Onder aanvoering van de sociaal-democratische minister van Sociale Economie, Kathleen van Brempt, is een hele infrastructuur voor de sociale economie opgebouwd. Zo is specifieke regelgeving in het leven geroepen om de sociale economie te bevorderen en kent Vlaanderen dertien Startcentra sociale economie. Inderdaad, zoals vaker, de Belgen doen het beter.²⁴

Bij sociale economie gaat het om allerlei vormen van bedrijvigheid met een dubbele doelstelling. Sociale ondernemingen vormen een belangrijk onderdeel van de sociale economie. Zij leveren producten en diensten voor de markt met als nevendoelelstelling werk te bieden aan mensen met een beperking of met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De economische, sociale en duurzaamheidsdoelstellingen worden bij deze ondernemingen met elkaar verbonden. Traditioneel begeven de sociale werkvoorzieningsbedrijven zich op dit terrein, maar we zien dat naast of in combinatie met de sociale werkvoorziening allerlei nieuwe ondernemingsinitiatieven ontstaan.

Het idee van de sociale economie hangt samen met de opkomst van het maatschappelijk verantwoord of betrokken ondernemen. Ook hier gaat het om het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. De huidige economische crisis leert ons anders te gaan denken over de economie. De rol van de overheid wordt herijkt, ondernemingen worden nadrukkelijk aangespro-

ken op sociale en duurzaamheidsdoelstellingen. Lokale bestuurders kunnen deze situatie aangrijpen om ook een andere blik te werpen op de ontwikkeling van hun stadseconomie. Sociale economie is daarmee een concept dat de kans biedt om op lokaal niveau een verbinding tot stand te brengen tussen de economische en de sociale sector en dat onderscheidend kan zijn voor sociaal-democratische gemeentepolitiek.

Bij de ontwikkeling van een sociale economie op lokaal niveau hoort een andere vorm van sturing dan we van de overheid gewend zijn. Geen subsidieverordeningen en dikke beleidsplannen, maar horizontale of netwerksturing waarin de overheid de rol van gelijkwaardige partner speelt. Deze vorm van besturen vereist passie en persoonlijke bestuurlijke inzet om processen in gang te brengen, nieuwe coalities aan te gaan en mensen enthousiast te maken. Het willen verbinden staat voorop, met als gevolg dat we in onze stad geheel nieuwe combinaties hebben zien ontstaan tussen bijvoorbeeld een multinational en een instelling voor jeugdzorg of een betaald voetbal-organisatie die zich inzet voor wijktheater. Hengelo kent een zekere traditie in maatschappelijk betrokken ondernemen. De gebroeders Stork, die de basis hebben gelegd voor de industriestad Hengelo, investeerden niet alleen veel in hun werknemers maar ook in onze stad. Zo ontwikkelde Stork de schitterende woonwijk Tuindorp met tal van voorzieningen en hebben we de Volksuniversiteit mede aan hun inzet te danken

In het collegeprogramma van 2006 hebben we het thema sociale economie opgenomen, er geldt voor uitgetrokken en een bescheiden programma-organisatie ingesteld. Het sociale-economieprogramma in Hengelo kent drie programmalijnen: het bevorderen van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, het stimuleren van het sociaal ondernemerschap, en het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Na een startconferentie over de mogelijkheden van een sociale economie in onze stad is het Pact MVO Hengelo ontstaan. Het Pact is een netwerk van ondernemingen die willen investeren in maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het heeft een kennisuitwisselings- en ontmoetingsfunctie. Binnen het Pact zijn ook werkgroepen actief op onder andere het gebied van de jeugdwerkloosheid en het bevorderen van duurzaamheid. Het Pact heeft een eigen site waar ervaringen gedeeld worden en nieuwe projecten gemeld worden: www.pactmvohengelo.nl.

Binnen de gemeentelijke organisatie die startende ondernemers ondersteunt, hebben wij een starterspunt speciaal voor sociale ondernemingen ingesteld. Inmiddels zijn verschillende sociale ondernemingen gestart. Binnenkort gaan we samen met de woningbouwcorporatie een bedrijfsverzamelgebouw voor sociale economie openen.

Ook hebben we werk gemaakt van maatschappelijk verantwoord aanbesteden. Al onze bestekken kennen een 'social-return-on investment'-paragraaf. De investeerder dient voor 5% van het aan te beste-

den bedrag een 'sociale return' voor de stad te realiseren door bijvoorbeeld het bieden van leerwerkplaatsen voor mensen zonder werk of met een beperking tot het ondersteunen van vrijwilligersinitiatieven. Los van de concrete resultaten op het gebied van instroom van werkzoekenden vind ik het grootse resultaat dat we in onze stad een dynamiek hebben losgemaakt die we voorheen niet kenden en meer verbondenheid hebben weten te creëren tussen het bedrijfsleven en de maatschappelijke opgaven van onze stad.

Verheffen en verbinden in wijken en buurten

Het grotestedenbeleid heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het wijkgericht werken. Niet meer zoals voorheen werd vanuit iedere beleidssector naar de wijk gekeken, maar werd het integrale wijk- of gebiedsgerichte werken geïntroduceerd. Met de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning ontstond een heroriëntatie op het welzijns- en zorgbeleid in wijken en buurten. Het welzijnsbeleid nieuwe stijl gaat uit van de kracht en creativiteit van burgers. Van professionals wordt verwacht dat ze op problemen afstappen en problemen samen met burgers aanpakken. Organisaties moeten hun professionals meer ruimte bieden (ontregelen) en samenwerken onder regie van de gemeente.²⁵

In de aandachtswijk Berflo Es in Hengelo ben ik de afgelopen jaren betrokken geweest bij de vernieuwing

en versterking van het welzijnsbeleid. In samenwerking met de professionals hebben we een afwachter houding omgezet in een aanpak die problemen opzoekt en verantwoordelijkheid en mogelijkheden van burgers centraal stelt: ‘van koffiedrinken naar koffiezetten’. In een ‘sociaal voorhoedeteam’ werken professionals samen met wijkzorgteams. Maatschappelijke organisaties, verenigingen en ondernemingen werken daarbij samen. Bijzonder was dat FC Twente, die zijn oefencomplex in deze wijk heeft liggen, in samenwerking met de gemeente het programma ‘Scoren in de wijk’ opzette. In het programma investeert FC Twente in de jeugd in de wijk, biedt werkplekken voor buurtbewoners en houdt de bewoners door het bieden van gezondheidsprogramma’s actief. Om de wijk economie te bevorderen werd met de woningcorporatie het programma ‘Het werkt in de wijk’ ontwikkeld.

Er is een nieuwe dynamiek in de wijk ontstaan. Het gaat bij de in gang gezette veranderingen vooral om een andere manier en cultuur van werken, en deze vragen een hoge mate van passie, persoonlijke inzet, betrokkenheid en verbindend leiderschap van de bestuurders. Een vergelijkbare ontwikkeling is in gang gezet in de ‘Vogelaarwijk’ Malburgen in Arnhem, die na jaren van investeringen nu een wijk is waar bewoners trots op zijn.²⁶ Ook hier zien we gedreven bestuurders en professionals met visie en passie voor de wijk. Een van hen is Gerrit Breeman, directeur van de grootste woningbouwcorporatie in Malburgen. Hij

bekommert zich niet alleen om zijn vastgoedportefeuille maar investeert ook fors in de sociale infrastructuur van deze wijk. Bindend besturen is een voorwaarde om tot deze successen te komen. Dit verbindend leiderschap zal een kerncompetentie van de nieuwe generatie PVDA-wethouders moeten worden.

Een nieuwe generatie, een nieuwe stijl

Als we verheffen en verbinden een centrale plek willen geven in sociaal-democratische gemeentepolitiek, hoort hier een passende wijze van besturen bij. We zullen de technocratische bestuursstijl die thans nog in de PVDA aanwezig is, moeten omvormen naar een stijl die uitgaat van idealisme en verbinding. Pieter Nieuwenhuijsen wees op het gevaar dat de sterk toegenomen belangstelling voor management en ondernemen onder PVDA-bestuurders in de jaren negentig kan resulteren in een technocratische bestuursstijl.²⁷ Deze stijl van besturen had destijds al een vervreemdend effect op de kiezers. Zij sluit in het geheel niet aan op de lokale politieke en maatschappelijke verhoudingen van deze tijd. Er zijn bestuurders in de partij opgestaan die een bestuursstijl laten zien die we het wethouderssocialisme nieuwe stijl zouden kunnen noemen. Zij combineren idealisme met pragmatisme en zijn vooral gericht op verbinding. In de huidige politiek wordt naast wat je doet steeds belangrijker hoe je het doet.

‘The person is the message’ geldt of we het leuk vinden of niet, ook in de politiek.

In het oude wethouderssocialisme was persoonlijke stijl – zeker: verbonden met de inhoud van de politiek – een onderscheidende factor. Vanwege de bestuurlijke en maatschappelijke complexiteit en de enorme media-aandacht geldt dit voor het wethouderssocialisme nieuwe stijl nog sterker. Net zoals dé burger niet bestaat, bestaat ook dé PVDA-wethouder gelukkig niet. Eigenheid en authenticiteit zijn cruciaal, maar wat zouden nu kenmerken kunnen zijn van de bestuursstijl van het wethouderssocialisme nieuwe stijl?

Strijd en idealisme

‘Ik popel met jullie de straat op te gaan, de strijd aan te gaan. Omdat ik weet dat we durven – en wat we kunnen,’ zei Lodewijk Asscher, een typische vertegenwoordiger van het wethouderssocialisme nieuwe stijl, in zijn speech ‘Angst ombuigen in hoop’, waarin hij aankondigt beschikbaar te zijn voor het lijsttrekkerschap van de PVDA Amsterdam bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2010.²⁸ Een speech waarin niet alleen strijd en idealisme centraal staan, maar ook de sociale agenda van de stad: verheffen en verbinden.

Strijd en idealisme zijn een tijd weggeweest onder PVDA-bestuurders. Mede als gevolg van de dualisering zijn wethouders te veel gaan lijken op procesmanagers. We zullen durven moeten uitkomen voor onze idealen en moeten duwen en trekken om ze gerealiseerd te krijgen. Dat betekent: geen bestuurlijke verantwoordelijkheid willen dragen tegen iedere prijs,

maar alleen willen meedoen wanneer ‘aanpakken echt mogelijk is’.

Betrokken en actiegericht

PVDA-bestuurders worden nogal eens geportretteerd als arrogant, regentesk en afstandelijk. Hoewel karikaaturaal, zit er wel een kern van waarheid in dit beeld. We zijn het contact met mensen die juist veel van ons verwachtten verloren. Een belangrijk kenmerk van het wethouderssocialisme nieuwe stijl is de betrokkenheid en actiegerichtheid van PVDA-bestuurders: willen dienen, luisteren en binden en waar nodig doorpakken, juist als het gaat om de verwerkelijking van onze idealen.

Echter geen ‘Nick & Simon-socialisme’ zoals Liesbeth Levy dat onlangs in *Socialisme & Democratie* op een treffende wijze karakteriseerde. Dat is een bestuursstijl die door nogal wat sociaal-democraten wordt beleiden die ‘de verheffing zijn gaan vrezen en die gemakkelijke populistische vormen verkiezen boven meer gedifferentieerde uitingen’.²⁹ Levy waakt terecht voor dit soort no-nonsense wethouderssocialisme.

Het is van belang dat we weer in gesprek komen met de mensen die de politiek de rug toe hebben gekeerd of die zijn gevlucht in duistere populistische stromingen. Makkelijk in contact kunnen komen met alle lagen van de bevolking, dat is een kwaliteit van bestuurders die je in het bijzonder aantreft bij onze zuiderburen. Steve Stevaert, oud-burgemeester van Has-

selt, is hier een mooi voorbeeld van. Werkelijk geïnteresseerd in mensen, vriendelijk en oog voor gezelligheid, ook hier een Vlaamse inspiratie: ‘socialisme zal gezellig zijn of niet zijn’.³⁰

Authentiek en geloofwaardig

Authenticiteit is tevens een belangrijk kenmerk van het nieuwe wethouderssocialisme. Authentiek ten aanzien van de keuze van de thema’s en authentiek ten aanzien van je persoonlijke stijl. We zullen steeds voor ogen moeten houden welke thema’s meer ‘der PVDA’ zijn dan van andere partijen en deze thema’s zullen we moeten koesteren in het gemeentelijk beleid en bij het verdelen van de portefeuilles. Geloofwaardigheid en leiderschap zijn niet los van elkaar te zien. Juist de PVDA met haar maatschappelijke idealen is op dit punt kwetsbaar. Soberheid, integriteit en transparantie horen bij ons.

Bindend en organisch besturen

De bestuursstijl die voor het nieuwe wethouderssocialisme verder kenmerkend kan zijn, is een open interactieve wijze van besturen, gestoeld op vertrouwen. Helaas is de praktijk van het dagelijks politiek en bestuurlijk handelen sterk ingegeven door wantrouwen en dus door controle. Binnen gemeentelijke organisaties en in ons beleid domineren veelal rationaliteit, procedures, controlesystemen. De werkelijkheid wordt teruggebracht tot dashboards waarop bestuurders als managers

hun koers bepalen. Helaas vaak zonder politieke GPS. In steeds meer organisaties worden systematisch vrijheidsgraden van de medewerkers weggenomen. Kwaliteit lost dan op in instrumentele rationaliteit. Ook in de beleidsvoering en bij veranderingsprocessen vanuit het openbaar bestuur zien we dat onvoldoende oog is voor vakmanschap, kwaliteit en duurzaamheid. Jaap Peters en Judith Pouw, ‘organisatieactivisten’, spreken in dit verband van intensieve menshouderij en houden een pleidooi voor een andere stijl van organiseren: het organisch organiseren.³¹ Ook de gezaghebbende organisatiesocioloog Richard Sennet beschrijft deze cultuur van steeds verdere rationalisering van het nieuwe kapitalisme, waarin vakmanschap en gezamenlijkheid steeds minder lijken te tellen.³²

Het nieuwe wethouderssocialisme kan zich onderscheiden door een organische en bindende wijze van besturen. Kenmerken van deze manier van besturen zijn:

- Het veranderen vanuit de ‘rand’ van organisaties. Vaak weten mensen op de werkvloer of mensen in een buurt heel goed wat er moet veranderen. Maak gebruik van deze kracht in plaats van steeds druk van buiten op te leggen
- Kritisch zijn op groot, groter, grootst. Projecten en organisaties bezwijken vaak onder hun eigen gewicht. We zien dit in het onderwijs, de zorg en vooral ook bij grote infrastructurele projecten.

- Het accepteren van onzekerheden en het vertrouwen op het doorzettingsvermogen, de kwaliteit en creativiteit van medewerkers en burgers in plaats van alles willen beheersen en controleren.
- Toepassen van retro-innovatie. Er is een voortdurende ratrace naar vernieuwing. Programma's en projecten worden onvoldoende geëvalueerd. Het leervermogen van de overheid is beperkt. Vaak kunnen oude recepten in een nieuw jasje heel effectief zijn. Denk aan de introductie van de buurt- en wijkzorg, de terugkeer van wijkverpleegster en nieuwe vormen van gesubsidieerde arbeid.
- Mensen en zaken willen verbinden, de samenhang willen zien in plaats van zaken op te splitsen. Er is een grotere werkelijkheid dan dashboards, benchmarks of kwaliteitszorgsystemen.
- Zelfbeheersing als bestuurder willen toepassen door ruimte te geven aan burgers, ondernemingen en medewerkers. Durf, wanneer de kaders zijn vastgesteld, los te laten.
- Het gebruik van horizontale vormen van sturing waarbij instellingen en burgers met gemeenten meedenken en meewerken in het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen.

Bovengenoemde elementen kunnen kenmerkend worden voor het wethouderssocialisme nieuwe stijl. Hoewel iedere bestuurder zijn eigen stijl kent, zouden we ons er meer bewust van kunnen zijn hoe wij bestuur-

lijk willen opereren. We weten dat de wijze waarop bestuurd wordt steeds bepalender wordt in de huidige politiek en samenleving, maar we staan er in de PVDA onvoldoende bij stil. Inhoud en stijl zijn niet meer te scheiden. Zowel bij de werving en selectie van kandidaten voor bestuurlijke functies als bij de competentieontwikkeling van bestuurders verdient dit aspect meer aandacht.

Ten slotte

Het lokale elan is terug in de PVDA. Er dient zich een nieuwe generatie PVDA-wethouders aan. Waar de eerdere generaties getypeerd konden worden als planners en bouwers, gaat het nu vooral om wethouders die kunnen binden. Een meer sociaal-communicatieve competentie die past bij de lokale opgave van verheffen en verbinden. De afgelopen jaren heeft de PVDA een flink stempel kunnen drukken op het lokale beleid. De vraag is of de prestaties van PVDA-wethouders en PVDA-fracties leiden tot een waardering van de kiezers bij de raadsverkiezingen in maart 2010. Het sterke contrast tussen de lokale prestaties en het landelijke beeld van de PVDA vormt het ongemakkelijke decor voor de aanstaande verkiezingen. We weten immers dat deze sterk in het teken staan van de landelijke politiek. Uit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de kiezers zich laat leiden door landelijke overwegingen.³³ Door de verdere decentralisering zijn er echter steeds meer mogelijkheden gekomen om ons in de lokale po-

litiek te onderscheiden: duidelijker zichtbaar maken wat door de inzet van de PVDA tot stand is gekomen, profilering op die thema's die 'typisch PVDA' zijn en aansprekende mensen met verbinding in de lokale samenleving selecteren als kandidaten voor de lokale po-

litiek. Ongeacht de verkiezingsuitslag zullen we moeten blijven investeren in de kwaliteit van de eerste overheid en de ontwikkeling van het wethouderssocialisme nieuwe stijl. Dat zijn we aan de mensen in steden en dorpen en aan onze idealen verplicht.

NOTEN

- 1 'Brief' van de Commissie-Dijksma over de Europese verkiezingen van 2009. Zie www.pvda.nl.
- 2 *De Scherven opgeveegd. Een bericht aan onze partijgenoten*, Rapport van de commissie-Vreeman, Amsterdam 2007
- 3 P. Nieuwenhuijsen, 'Het onderschatte project van de PVDA. Veertig jaar gemeentepolitiek', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988.
- 4 Idem, 102.
- 5 W. Derksen, 'Communalisme en sociaal-democratie', in: W. Derksen, *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*, 's-Gravenhage 1992.
- 6 Zie P. Nieuwenhuijsen, *Gemeenten als proeftuin voor een houdbare verzorgingsstaat*, Deventer 1986.
- 7 *Beginselen. Manifest vastgesteld door het Congres van de Partij van de Arbeid*, Partij van de Arbeid, Amsterdam 2005.
- 8 Zie J. Perry, 'Aanpakken wat mogelijk is', in: M. Krop e.a. (red.), *Het negende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988.
- 9 Zie *Van werklust naar werklust*, Commissie positie wethouders en raadsleden, vng, Den Haag 2008.
- 10 Zie o.a. *Binnenlands Bestuur*, 4 januari 2008.
- 11 P. Kalma, *Partij van de ...? Over arbeid in onzekere tijden*, Elfde Wibautlezing, Amsterdam 2008.
- 12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam 2006.
- 13 *De wet van de wederkerigheid*, PVDA, Amsterdam 2005.
- 14 vROM-Raad, *Stad en stijging*, Den Haag 2006.
- 15 F. Becker, 'Verheffingssocialisten', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 65 (2008) 9, 4.
- 16 J.M. den Uyl, *De toekomst onder ogen. Beschouwingen over socialisme, economie en economische politiek*, Amsterdam 1986, 179.
- 17 *De Volkskrant*, 10 april 2006.
- 18 Geciteerd in J. de Roos, *Besturen als kunst. Lokale sociaal-democraten 100 jaar verenigd*, Amsterdam 2002, 143.
- 19 H. Past en C. Thomas, 'Vries uw creditcard in', in: *De Groene Amsterdammer*, 29 mei 2009.
- 20 *De Groene Amsterdammer*, 3 juli 2009.
- 21 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De verzorgingsstaat herwogen*, 246.
- 22 Ibidem.
- 23 Zie over sociale economie o.a.: *Sociale economie en lokale overheid*, TNO 2007, *Referentiegids Sociale economie*, MeMO vzw, Berchem 2004, en o.a. www.socialeconomie.be.
- 24 J. de Jong en N. Huijboom, *Belgen doen het beter. Zes redenen om morgen te emigreren*, Amsterdam 2005.
- 25 Zie over welzijnsbeleid nieuwe stijl: www.jvdlans.nl.
- 26 *De Volkskrant*, 2 september 2009.
- 27 Nieuwenhuijsen, 'Het onderschatte project van de PVDA', 102.
- 28 L. Asscher, 'Angst ombuigen naar hoop', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 66 (2009) 7/8, 8-13.
- 29 L. Levy, 'Nick & Simon-socialisme' in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 66 (2009) 5, 3.
- 30 K. Vossen, 'Vlaamse lessen in populaire politiek', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 66 (2009) 4, 45.

31 J. Peters en J. Pouw, *Intensieve menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit*, Schiedam 2004.

32 R. Sennet, *De cultuur van het nieuwe kapitalisme*, Amsterdam 2007.

33 M. Boogers, 'Raadsverkiezingen 2010: is het landelijke tij te keren?', in: Centrum voor Lokaal Bestuur, *Proeflokaal*, 26 augustus 2008, 35-41.

Locale consensus als basis voor milieubeleid

Ferd Crone en Bouwe de Boer

Het is nu niet meer dan een vergeeld boek: *Zorgen voor Morgen. Nationale milieuerkenning 1985-2010*. Een beuimelde paperback, gedrukt in 1988. Te koop op Marktplaats voor vijf euro, verzendkosten voor de koper. Dat doet geen recht aan de inhoud. *Zorgen voor Morgen* was een startschot, en wat voor een. Het was de eerste Nederlandse poging om planmatig beleid te formuleren voor een duurzame toekomst. Over aandacht heeft het milieubeleid niet meer te klagen. Kyoto kwam, *An Inconvenient Truth* kwam en meer dan ooit raakten mensen de laatste jaren bewust van de omvang van de mondiale milieuproblemen. Méér internationale conferenties en congressen volgden, maar goede voornemens en ambities liepen vast in eindeloze overlegstructuren of werden gefrustreerd door regels en tegenstrijdige belangen. *Zorgen voor Morgen* is voor velen een ver-van-mijn-bed-show geworden, waarbij het elan en de idealen uit de jaren tachtig zijn verdamppt. We weten inmiddels dat de praktijk weerbarstig is.

De invloed van nationale politiek is beperkt omdat natuur en milieu zich niet laten begrenzen. En in internationaal verband blijkt het lastig om tempo te maken. Er zijn zelfs wetenschappers die het huidige poli-

tieke bestel niet in staat achten om het klimaatprobleem aan te pakken. Zijn het pessimisten of hebben ze gelijk en is groene internationale politiek failliet? En als dat zo is, wat valt er dan nog te verwachten op lokale schaal? Is het mogelijk om op lokale schaal een succesvolle duurzame politiek te realiseren? Is een stad daarvoor wel geschikt, of frustreren op het niveau van de stad politieke tegenstellingen, bureaucratistische processen en taaie overlegstructuren net zo goed een snelle voortgang van zaken? Met andere woorden: worden dezelfde rituelen die je ook op mondiale schaal ziet optreden, op lokale schaal nog eens op microniveau overgedaan, of begint de revolutie daadwerkelijk in de gemeente? En, áls je dan succes boekt als gemeente: hoe zorg je ervoor dat jouw projecten méér kunnen betekenen voor komende generaties en zo ook meer kunnen zijn dan een druppel op de gloeiende plaat? Voor een antwoord op een aantal vragen zou je naar Leeuwarden kunnen gaan.

Een lokale milieupolitiek

Volgens Pieter Leroy, hoogleraar milieukunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen, is het met de huidi-

ge politieke structuren bijna onmogelijk het milieuvraagstuk op te lossen. Hij stelt dat het ‘tragisch is dat de noodzakelijke langetermijnvisie domweg te abstract is voor de burger en consument’¹. Bovendien is het milieuvraagstuk voor alles een collectieve actie probleem. Ieder voor zich is op korte termijn beter af wanneer hij zijn eigenbelang volgt, maar uiteindelijk worden we daar allemaal slechter van. We weten dat door de verbranding van fossiele brandstoffen meer CO₂ in de atmosfeer terecht komt en dat dit mede de wereldwijde klimaatveranderingen stimuleert, maar toch blijven we in auto’s rijden, omdat de kosten die een gedragsverandering met zich meebrengt voor het individu vele malen hoger zijn dan de baten voor de gemeenschap.

Leroy vindt het gek dat de politiek niet in staat is om het primaat van de overheid te claimen als het gaat om het onderwerp duurzaamheid, zoals dat bijvoorbeeld wel met waterbeheer is gebeurd. Hij vraagt zich af waarom de politiek altijd maar op zoek is naar consensus, bijvoorbeeld met partijen zoals de ANWB en de KLM, die in eerste instantie nu eenmaal niet het bewerkstelligen van een schonere wereld als core business hebben. “Alsof dat [het bereiken van consensus] op zichzelf een moreel goed zou zijn”, aldus Leroy. De ongemakkelijke waarheid is dat de opwarming van de aarde gewoon doorgaat en dat de politiek op mondiale schaal de grootste moeite heeft om adequaat en flexibel te reageren. Een alternatief zou zijn de Verenigde

Naties meer invloed te geven, maar de vraag is of dat de besluitvorming versnelt.

We hoeven niet te wachten op dat soort structuurveranderingen of op het moment dat de grote leiders het aan de onderhandelingstafel eens worden. Wij zijn niet tégen internationale conferenties over milieu en duurzaamheid. Ieder moment dat er in internationaal verband dialoog is over milieuproblemen, moet worden toegejuicht. Maar het is een vergissing te denken dat alleen hiermee de toekomst van onze aarde kan worden gered. Het berust op een misverstand dat de grootste problemen van deze tijd ook alleen maar op de grootst mogelijke schaal kunnen worden opgelost.

Duurzaamheid is ook het privé domein van iedere wereldburger. Je kunt prachtige doelstellingen berekenen en vaststellen, maar uiteindelijk komt actie op het gebied van duurzaamheid aan op uitvoering in gemeenten. De lokale politiek is in de regel een flinke aanjager. Duurzaamheid, klimaatbeleid, het is geen wettelijke taak. Dit heeft als gevolg dat de zogenoemde koplopergemeenten in de regel laten zien wat er méér zou kunnen dan het landelijk beleid. Gemeenten laten zien dat er veel meer mogelijk is dan de centrale overheid als norm aangeeft. Wanneer je weet dat het mobiliseren van burgers, ondernemers en andere belanghebbenden een absolute voorwaarde voor succes is, dan dringt de schaal van de gemeente zich op als dé ideale biotoop om dingen voor elkaar te krijgen.

Daar moet ontzettend veel gebeuren. De doelstellingen in het klimaatakkoord van 2007, gesloten tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het rijk, liegen er niet om. Gemeenten streven naar 75% duurzaam inkopen in 2010 en 100% in 2015; rijksoverheid en gemeenten moeten bevorderen dat het aandeel duurzame energie in 2020 uitkomt op 20%; in 2020 moet de nieuwbouw klimaatneutraal zijn. Het energieverbruik in woningen en gebouwen moet dan ook nog eens 50% lager zijn dan in 2007. Dat zijn nogal ambities en iedereen snapt dat je deze alleen haalt wanneer je alle belanghebbenden in een stad voor vele jaren weet te mobiliseren.

Het succes van Leeuwarden

Een stad als Leeuwarden is de ideale biotoop om duurzame politiek van de grond af op te bouwen. Waar het gelukt is om draagvlak te krijgen. Leeuwarden presteert al jaren goed op het gebied van duurzaamheid. De Friese hoofdstad is sinds het midden van de jaren negentig zeer actief, won in 1997, 1998 en 1999 de Nationale Energieprijs en kreeg in 2008 nog door minister van Economische Zaken Maria van der Hoeven de titel 'Innovatieve Teamspeler Energietransitie' toebedeeld. Leeuwarden was de eerste stad in Nederland waar twee straten met energieneutrale woningen zijn gebouwd (1999). Het is tevens de eerste stad waar in 2004 de nationale fotonvoltaïsche doelstelling is gerealiseerd (10 000 vierkante meter). Verder is Leeuwarden de enige stad in

Nederland met twee aardgastankstations. Er rijden inmiddels 150 gasauto's door de stad. Ook is Leeuwarden de enige stad waar een convenant voor energiebesparing is afgesloten met de woningcorporaties (18 000 woningen). En om ook eens iets op sportief gebied te noemen: al twee keer is vanuit Leeuwarden de Solar Challenge gestart, een elfstedentocht met zonne-energieboten, waaraan vijftig boten uit zestien landen meededen.

Waar haalt Leeuwarden dit succes vandaan? Is het politiek of eerder sociaal economisch bepaald? Of is er wellicht een geografische dimensie in het geding? En: kunnen andere steden leren van 'de Leeuwarder methode'? Leeuwarden is al sinds jaar en dag een gemeente met een linkse meerderheid in de raad. Maar daarmee is niet alles verklaard. Je doet er zelfs andere politieke partijen mee tekort. Je kunt namelijk gerust stellen dat in Leeuwarden al vroeg consensus ontstond over nut en noodzaak van een duurzame politiek. Er is ook een regionale dimensie van invloed geweest. In een provincie die bekendstaat om haar landschappelijk schoon, en die bovendien al eeuwen een hang heeft naar een zekere vorm van zelfstandigheid en zelfredzaamheid, wordt het belang van zelfvoorziening, behoud van natuur en landschap, rust, ruimte en schone lucht natuurlijk scherp gevoeld. Consensus over het belang van duurzaamheid is in Leeuwarden nooit onderwerp van felle politieke strijd geweest. Vijf woorden verklaren dit: mensen, intuïtie, ondernemingslust, vriendschap en borging.

Ten eerste de mensen. Het is een cliché, maar niet minder waar: mensen maken het verschil. In de jaren negentig wilde Leeuwarden energiek aan de slag met milieubeleid. Men had *Zorgen voor Morgen* gelezen, het Nationaal Milieuplan had het licht gezien, Kyoto was net achter de rug en ministeries kwamen met allerlei nota's en geld. De Leeuwarder gemeenteraad gaf het groene licht om van alles te ondernemen. Bewustzijns-campagnes, prijsvragen, educatie, het ging allemaal nog niet heel erg planmatig. Een groep enthousiastelingen pakte de kansen die voorbijkwamen en ging in zee met de mensen die bereid waren net even een stapje harder te lopen. Na vier jaar evalueren kwamen we erachter dat we ongelooflijk veel hadden bereikt en dat ons van alle kanten lof werd toegezwaaid, maar dat we tegelijkertijd absoluut niet hadden gedaan wat we vier jaar terug op papier hadden gezet.

Daarmee zijn twee andere elementen aangestipt, die kenmerkend zijn geworden voor de Leeuwarder aanpak: intuïtie en ondernemingslust. Die termen impliceren een zekere mate van opportunisme of zelfs 'marktgevoel'. Wanneer je in één week tijd in drie verschillende telefoongesprekken terloops eenzelfde issue hoort noemen, dan weet je dat er iets bijzonders mee aan de hand is. Dat is intuïtie. Dat kan variëren van elektrisch varen tot het winnen van aardwarmte. Op zo'n moment duiken we in de materie, kijken we wat marktpartijen ons te bieden hebben en proberen we snel tot zaken te komen. Ook

ondernemingslust is onmisbaar. Vaak kloppen marktpartijen zelf bij ons aan met goede ideeën. Zij hebben al een netwerk van medestanders en partners gevonden en zoeken bij de gemeente vooral steun op het gebied van financiering (subsidies), faciliteren (o.a.: vergunningen) en matchmaking (het koppelen van netwerken aan de gemeentelijke netwerken, zowel regionaal, als nationaal en internationaal). Je moet dan ook risico's durven nemen. Niet alle ideeën worden een succes. Toch kan een simpel ideetje soms goed vallen. Iemand roept terloops: 'Wat denken jullie van een race met zonneboten', en meerdere mensen krijgen een glinstering in de ogen. En voor je het weet ben je met iets groots bezig.

Daarmee komen we bij het vierde en misschien wel belangrijkste element in de Leeuwarder aanpak: vriendschap. In Leeuwarden weet men elkaar goed te vinden. Wethouders, raadsleden, gedeputeerden, statenleden, maar ook ondernemers en vertegenwoordigers van de kennisinstellingen: men komt elkaar overal tegen. Je kunt dus snel schakelen. Kom je bij het Noordelijk Filmfestival, dan heb je op één avond al de helft van je complete regionale netwerk gesproken. Zonne-energieconsultant Job Swens, die zowel bij ministeries als in het bedrijfsleven heeft gewerkt en nu het gebruik van zonnestroom in Leeuwarden stimuleert, vertolkte het heel treffend: 'Waar ik in Rotterdam een halfjaar over moet praten, dat heb ik in Leeuwarden in een maand voor elkaar.'

Dan komen we op het laatste punt: borging. De overheid moet de meest kansrijke publiek-private initiatieven faciliteren en steunen en moet alles op alles zetten om dat voor een groot aantal jaren vol te houden. Het vergt politieke lef om over een vierjarige verkiezingsperiode heen te kijken. De rol die de lokale overheid kan spelen, is die van koppelaar. Voor belangrijke projecten brengen wij groepjes min of meer gelijkgestemde mensen van totaal verschillende achtergronden bij elkaar. Zo'n groepje noemen we een 'vriendengroep'. De leden ervan adopteren een project en sluiten een verbond om concurrentiebelangen even te vergeten en gezamenlijk te versnellen. Zo kan de kip-ei-vraag worden opgelost wie het eerste duurzame producten aanbiedt terwijl er nog geen marktvrage is, terwijl consumenten nog geen duurzame producten vragen omdat ze nog niet worden aangeboden. Men vertrouwt elkaar en er ontstaan ook onderling vriendschappen. Met zo'n netwerk houdt je het langer vol.

Een mooi voorbeeld van de Leeuwarder methode is het project 'Vrienden van aardgas'. We besloten alle autodealers en pomphouders in Leeuwarden uit te nodigen in de raadszaal. Hier stelden we dat we in drie jaar tijd 500 auto's op aardgas/biogas wilden laten rijden. Provincie en gemeente hadden 50 000 euro in petto voor het realiseren van twee speciale biogastankstations en een subsidie van 1000 euro per auto. Gebruikers van zo'n auto kregen ook nog eens een jaar lang gratis parkeren in de stad. We vroegen: wie doet er

mee? Uiteindelijk bleken dat alle dealers en twee pomphouders te zijn. We hebben een samenwerkingsdocument opgesteld met alle twaalf partijen en iedereen investeerde een bedrag van 2000 euro voor communicatie. De gemeente verdubbelde dit bedrag. Het is een succes geworden omdat iedereen elkaar vertrouwde. Naar de buitenwacht zeiden we: 'Kom, ik ga weer naar mijn vrienden van het schone gas.' Ondertussen rijden er zo'n 150 auto's op biogas. De tweede subsidie-regeling is net vastgesteld en de partijen zijn nog steeds zeer actief en betrokken. In 2010 halen we het streefcijfer van 500 auto's, ook omdat vanuit het Noord-Nederlandse samenwerkingsverband Energy Valley en van de provincie de steun toeneemt. En diezelfde vrienden-aanpak is met succes gevolgd bij het stimuleren van elektrische fietsen, scooters, boten en auto's.

We maken ook fouten. In 2008 en 2009 liet Leeuwarden 400 woningen bouwen met een verwarmingssysteem op biogas van de boerderij. Ook dat is door middel van het vriendenconcept tot stand gekomen. Essent, BAM, Heijmans, Bouwfonds, de gemeente en de proefboerderij Ny Bosmazathe gingen een samenwerking aan en na drie jaar stonden er 400 woningen. Vervolgens kwamen de bewoners en toen bleek dat die moesten wennen aan de nieuwe wijze van facturering van de energierekening. Dat leverde onrust op. De bewoners wilden vooral heel snel zien welke kostenvoordelen ze behaalden met groen gas, maar de nota was niet duidelijk. Onhandig.

Misschien lukt het om op lokale schaal een langetermijnvisie te ontwikkelen die politiek ideologische denkbeelden overstijgt. Dan nog echter ben je afhankelijk van de wind die vanuit Den Haag waait. Een voorbeeld: een internationaal beroemde stallenbouwer uit Leeuwarden vraagt tot twee keer toe subsidie voor een enorme investering in een biogasinstallatie, waarbij het bedrijf ook zelf tienduizenden euro's voorinvesteert. Vervolgens wordt men twee keer afgewezen (of omdat de landelijke subsidiepoten halverwege opraken, of omdat het beleid halverwege wijzigt) en kijkt men bij een derde subsidieronde wel twee keer uit voordat men nog eens meedoet. Je zou dus toe moeten naar een praktische inrichting van de nationale regelingen.

Vooruitzichten

Veranderingen ten goede beginnen op het microniveau van lokale en regionale overheden. Daar waar partijen elkaar kennen en elkaar vertrouwen. Waar eigenbelang sneller opzij wordt gezet, omdat je elkaar vrijwel dagelijks tegenkomt en je elkaar ook iets moet gunnen in het leven. Meerjarenplannen zijn nodig om

op koers te blijven, maar onderschat nooit het element intuïtie. Durf open te staan voor kansen die langskomen, voor marktpartijen die de gemeente bellen. Investeer in relaties, ook als het eerst even niet lukt om tot elkaar te komen. Durf ook nee te zeggen. De uitbreiding van een kartbaan, als recreatieve voorziening voor toeristen en bewoners een goede zaak, hebben we afgehouden. We wilden niet nog eens iets steunen wat gewone fossiele brandstof gebruikte. Maar we zijn over de kartbaan in gesprek gebleven, er zijn andere ondernemers bij betrokken geraakt en er ontstond opnieuw een vriendengroepje. Nu worden in Leeuwarden elektrische karts ontwikkeld. Inmiddels mag die ondernemer zich een van de meest innovatieve ondernemers van Nederland noemen.

‘Zorgen voor morgen’ is nog altijd nodig. En internationale afspraken zijn ontzettend belangrijk. Maar wie redeneert dat de politiek niets voor elkaar kan krijgen, is blind voor de kracht van de lokale schaal. Met een praktische aanpak op lokale schaal kun je ver komen. De zorgen voor morgen worden niet ineens opgelost in de gemeente, maar het is wel dé plek waar je moet beginnen met zaaien.

NOOT

- 1 Zie: *Nederlands milieubeleid, ondergelopen in de polder*, Debat Radboud Universiteit Nijmegen, 14 april 2008.

De heruitvinding van de sociaal-democratie op lokaal niveau

Rutger Zwart en Jan-Jaap van den Berg

Of het nu gaat om schooluitval, leefbaarheid of werkloosheid: maatschappelijke problemen doen zich vooral voor op lokaal niveau. De sociaal-democratische beweging zou daarom het accent moeten leggen op het gemeentelijke niveau. Lokaal kan de sociaal-democratie zich opnieuw uitvinden.

In Nijmegen werkt de Partij van de Arbeid sinds 2002 in een coalitie met onze zusterpartijen Groen-Links en SP aan het realiseren van sociaal-democratische idealen. In zo'n politieke omgeving is er veel draagvlak voor gedurfde maatregelen om hardnekkige problemen aan te pakken. Vaak voelt de Nijmeegse PVDA zich daarbij ondersteund door haar partijgenoten in Den Haag, maar het komt ook voor dat het landelijke beleid van PVDA-bewindslieden een succesvolle lokale aanpak dwarsboomt. Een pijnlijk voorbeeld betreft de gedurfde aanpak van werk en inkomen die eind jaren negentig in Nijmegen was ontstaan. Nijmegen was in die jaren een voorloper op het gebied van 'ketensamenwerking' rond werk en inkomen. Dat wilde het ministerie (terecht) graag en Nijmegen ging onder leiding van bevlogen bestuurders enthousiast aan het werk met deze vernieuwende aanpak. De gedachte

was om alle partijen die bij arbeidsmarktbeleid betrokken zijn (de gemeente, de sociale dienst, het toenmalige arbeidsbureau, het UWV) nauw te laten samenwerken in één gebouw. Minister van Sociale Zaken Willem Vermeend reisde speciaal naar Nijmegen af om het spiksplinternieuwe en hypermoderne bedrijfsverzamelgebouw te openen.

In het gebouw werkten alle mogelijke partners samen, terwijl de klant steeds het gevoel moest hebben dat er maar één loket was. De klant stond immers centraal en hoefde niet te weten wat er in de *back office* aan organisaties betrokken was. Extra bijzonder aan de Nijmeegse aanpak was dat niet alleen alle mogelijke overheidsorganisaties in het gebouw samenwerkten, maar ook private partijen als uitzendbureaus en reïntegratiebedrijven. De samenwerking ging zelfs zo ver dat er een publiek-privaat bedrijf werd opgericht. Werklozen werden niet geholpen door de sociale dienst of het CWI maar door 'Waalwerk'. Nijmegen gold in die jaren als voorloper op het gebied van innovatief arbeidsmarktbeleid en de excursies vanuit het land waren niet te tellen. Grote foto's van de feestelijke opening met een toostende Willem Vermeend hingen in de hal.

Tot de rijksoverheid roet in het eten gooide. Het tweede paarse kabinet (1998-2002), druk verwickeld in een operatie ‘marktwerking en deregulering’, bedacht in 1999 op het gebied van werk en inkomen een onmogelijk compromis. Het opdrachtgeverschap binnen de sociale zekerheid zou een overheidstaak blijven, de uitvoering van de reïntegratiewerkzaamheden zouden volledig geprivatiseerd worden. Dit betekende dat vanaf 1 januari 2002 reïntegratiewerkzaamheden niet meer door de overheid mochten worden uitgevoerd en dat de ‘reïntegratiemarkt’ de ruimte moest krijgen. Een typisch Haags compromis waarbij regeringspartijen PVDA en VVD elk voor een deel hun zin kregen, maar met rampzalige gevolgen voor de bejubelde Nijmeegse proeftuin. Want wat betekende het compromis voor de Nijmeegse publiek-private samenwerking in het nieuwe bedrijfsverzamelgebouw? De succesvolle formule van Waalwerk zou toch wel in stand mogen worden gehouden?

In de loop van 2001 volgden lange overleggen met het ministerie over de vraag of Waalwerk niet mocht blijven bestaan. Het ministerie hield zijn poot stijf. De reïntegratiemarkt moest de ruimte krijgen. Voor alle marktpartijen moest er een *level playing field* zijn. Bepaalde marktpartijen mochten geen voorkeurspositie hebben. De uiteindelijke uitkomst was het besluit van Den Haag dat Waalwerk ‘ontvlochten’ moest worden. Het vertrouwen tussen de ketenpartners, in jaren opgebouwd, was in één keer weg. Het bedrijfsverzamel-

gebouw werd ontmanteld. Allerlei samenwerkingsrelaties moesten beëindigd worden. In plaats van het succesvolle Waalwerk ontstonden weer een aparte sociale dienst, een apart CWI en een apart UWV. De gemeente moest via een Europese aanbesteding nieuwe reïntegratiepartners vinden. Het nettoresultaat van dit alles was dat de eigenlijke werkzaamheden, het ondersteunen van werklozen, langdurig stil kwamen te liggen. En dat alles omdat in Den Haag was besloten dat de reïntegratiemarkt een kans moest krijgen. Extra wrang was dat slechts enkele jaren later Den Haag besloot om gemeenten toch weer toe te staan de reïntegratie in eigen beheer uit te voeren.

Wijkaanpak

Deze gang van zaken is helaas niet uniek. De laatste jaren functioneert ‘Den Haag’ vaker als stoorzender voor lokale politiek. Bijzonder pijnlijk is het als dat door bewindslieden van de eigen partij gebeurt. Een recent voorbeeld is de wijkaanpak van het huidige kabinet. Deze aanpak kent vele voorgangers, bijvoorbeeld het grotestedenbeleid van de laatste jaren of de sociale vernieuwing uit het begin van de jaren negentig. De problemen zijn ook niet nieuw. In veel grote en middelgrote steden zijn de laatste decennia buurten of wijken ontstaan waar allerlei problemen samenkomen: laagopgeleide bewoners, hoge werkloosheid, verloedering, verrommeling, criminaliteit, onveiligheid, massa-immigratie. De inwoners van deze wijken hebben

minder kansen om iets van hun leven te maken. Wie de mogelijkheid heeft, verhuist het liefst zo snel mogelijk, de kansarme burens achter zich latend. Het fenomeen ‘achterstandswijk’ staat dan ook al sinds decennia hoog op de agenda van de gemeentelijke politiek. Zo ook in Nijmegen. In nauwe samenwerking met corporaties wordt al jaren gewerkt aan het opknappen van wijken, in allerlei varianten. Voor de Nijmeegse PVDA is dit ook steeds een topprioriteit geweest. Recent is het streven naar gemengde wijken (allochtoon/autochtoon, rijk/arm) daaraan toegevoegd. Bij dit moeilijke, maar belangrijke werk zijn allerlei samenwerkingsrelaties met corporaties ontstaan.

Toen kwam opeens de wijkaanpak van het vierde kabinet-Balkenende. Den Haag zou het probleem wel eens echt aanpakken. Er werden volgens een omstreden statistische methode veertig probleemwijken geselecteerd. Het eerste gevolg hiervan was dat de bewoners van deze wijken er meteen een probleem bij hadden: hun wijk werd publiekelijk en landelijk gestigmatiseerd. De latere vertaling naar ‘prachtwijken’ of ‘krachtwijken’ heeft dat beeld niet meer kunnen bijstellen.

In de tweede plaats creëerde de sterke nadruk op vooral deze veertig wijken een beeld als zou de landelijke PVDA zich vooral druk maken om dit ‘selecte groepje’ van aandachtswijken en de overige, net iets minder slechte buurten aan zichzelf overlaten. Dit leidde niet alleen tot begrijpelijke irritatie bij PVDA-wethouders uit

gemeenten zonder ‘Vogelaarwijken’, maar versmalde ook het imago van de PVDA die, in de traditie van Floor Wibaut, op de bres dient te staan voor betaalbaar en kwalitatief goed wonen overal in Nederland, niet alleen in slechts veertig wijken in grote steden.

Ongelukkig was vooral dat de indruk werd gewekt dat Den Haag wel wist welke wijken er echt in de problemen zaten. Centralistisch werd vanuit het ministerie een besluit genomen over welke wijken in Nederland de grootste problemen hadden. Een enorme breuk met het eerdere beleid waarbij aan de lokale politiek werd overgelaten om de middelen voor het aanpakken van probleemwijken in te zetten. Op zo’n manier treedt de nationale overheid niet ondersteunend of faciliterend op, maar overmatig dirigistisch.

Intussen ging minister Vogelaar energiek op bezoek in alle veertig wijken om zelf te zien wat er speelde en nietszeggende convenanten te tekenen. Zo ook in de Nijmeegse wijk Hatert. Er volgde een maandenlang getouwtrek met de woningcorporaties over de financiering van de aanpak. In Nijmegen deed de PVDA natuurlijk braaf mee met het overlegcircus. Daarbij werd maar even vergeten dat de stad al vijf jaar eerder het plan ‘Hatert onder de pannen’ had ontwikkeld, waarbij samen met corporaties grootschalig wordt geïnvesteerd in de wijk. Het belangrijkste argument om mee te doen met de landelijke aanpak was – naast partijloyaliteit – het geld dat in het vooruitzicht werd gesteld. Tot op de dag van vandaag is echter volstrekt onduide-

lijk of er nu inderdaad meer geld naar de wijk gaat. De gemeente Tilburg had dit al direct door en besloot af te zien van de wijkaanpak. Recent heeft nu ook de gemeente Eindhoven zich teruggetrokken.

Den Haag gedraagt zich als de spreekwoordelijke olifant in de porseleinkast. Lokaal werken gemeentebestuurders nauw samen met corporaties. Dat vraagt om veel overleg en het opbouwen van onderling vertrouwen. Ondersteuning daarbij vanuit Den Haag is prettig, bijvoorbeeld in de vorm van grotestedenbeleid of een budget voor stedelijke vernieuwing. Maar dan wel in het bewustzijn dat het primaat bij deze wijkaanpak altijd lokaal ligt en niet nationaal. De wijkaanpak zoals die door het huidige kabinet is opgezet, heeft het grote risico in zich de verhoudingen te verstoren. Wat lokaal is opgebouwd, kan zo nationaal worden afgebroken. Juist de PVDA, met zoveel lokale bestuurders in de grote steden, zou toch moeten weten hoe nationaal beleid plaatselijk beleid kan ondersteunen. De huidige wijkaanpak heeft vanaf het begin een sterk publicitair accent gehad en is losgezongen van de lokale praktijk.

Het participatiebudget

Zo kan een publicitair aantrekkelijke aanpak als die van de veertig wijken tot grote teleurstellingen en problemen leiden. Iets vergelijkbaars doet zich voor bij de invoering van een ander publicitair aantrekkelijk project: het participatiebudget. Dat heeft een lange voor geschiedenis. Het tweede kabinet-Balkenende besloot

in 2003 om binnen het grotestedenbeleid op een andere manier te gaan werken. In plaats van tal van specifieke uitkeringen aan gemeenten te verstrekken besloot men 'brede doeluitkeringen' in te voeren. De gedachte was aantrekkelijk: gemeenten kunnen binnen de bdu het geld naar de eigen lokale omstandigheden en behoeften verdelen. Een interessante poging om het lokale primaat in het sociale beleid te ondersteunen.

Ook in Nijmegen werd dit voornemen met enthousiasme ontvangen. Op het terrein van de sociale politiek werd toen het radicale, maar weloverwogen besluit genomen om vooral te kiezen voor preventieve maatregelen. Dit betekende concreet dat we binnen de brede doeluitkering veel minder wilden gaan besteden aan volwasseneneducatie (de moeder-mavo en varianten) en veel meer aan bijvoorbeeld voorschoolse educatie. De gemeenteraad vond dit een goed plan, maar toen puntje bij paaltje kwam, stak Den Haag hier een stokje voor. Het bleek dat de brede doeluitkering toch niet zo breed was als aanvankelijk gedacht. Rond de besteding van de onderwijs gelden was namelijk wel met de brancheorganisatie van Regionale Opleidingcentra (ROC) afgesproken dat gemeenten verplicht waren om een fors deel van de doeluitkering bij het ROC te besteden. Deze verplichte winkelnering leidde tot allerlei financiële problemen in de gemeente Nijmegen. In ieder geval kon de lokale beleidskeuze, investeren in preventie in plaats van volwasseneneducatie, geen doorgang vinden.

Met enig aplomb heeft het kabinet per 1 januari 2009 het ‘participatiebudget’ ingevoerd. Het zou in dit geval gaan om één budget voor gemeenten voor reïntegratie, inburgering en (opnieuw) volwasseneneducatie. Gemeenten zouden volgens een nieuwe wet de vrijheid krijgen om dit budget naar eigen inzicht te besteden. Alleen werd opnieuw vastgelegd dat de middelen voor volwasseneneducatie tot 2013 (!) verplicht besteed moeten worden aan volwasseneneducatie (en dus niet aan inburgering of reïntegratie) en dat dit geld moet worden besteed bij de ROC’s, ‘vanwege de kwetsbare ROC-infrastructuur’. Dit heeft er alle schijn van dat niet het werk waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, centraal staat, maar de belangen van instellingen. Er is dus helemaal geen lokale vrijheid. De gemeente is niet vrij het geld te besteden waar dat wenselijk is. Pijnlijk is dat dergelijke onzinmaatregelen worden genomen door een kabinet met de PVDA.

Nabij bestuur

Hoe kan het nu dat Den Haag gemeenten zo vaak dwars zit? En hoe kan het dat zelfs bewindslieden van de eigen partij het werk van lokale collega’s verstoren? Dit heeft onder andere te maken met het fenomeen van de ‘verstopte kanalen’. Er is, uitzonderingen daargelaten, onvoldoende georganiseerd contact tussen PVDA-politici op landelijk en plaatselijk niveau. Natuurlijk, er lopen talrijke lijntjes tussen lokale bestuurders en de Tweede-Kamerfractie, en niet zonder reden

werd woningbouw- en onderwijswoordvoerder Staf Depla in 2008 door het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PVDA uitgeroepen tot het ‘lokaalste PVDA-Kamerlid’. Maar het gaat hier toch grotendeels om losse contacten, uitgaande van individuele initiatieven.

Misschien nog belangrijker is dat in de sociaal-democratische beweging onvoldoende het besef leeft dat veel problemen vooral lokaal moeten worden opgelost. De sociaal-democratie ontleent haar bestaansrecht voor een groot deel aan de overtuiging dat door overheidsingrijpen maatschappelijke problemen kunnen worden aangepakt. De sociaal-democratie gelooft in de zegenrijke werking van de overheid. Met alle nuances over de maakbaarheid van de samenleving en het besef dat de overheid niet alles zelf kan of moet doen. Maar belangrijk daarbij is ook een goede antenne voor de verhouding tussen nationale en lokale politiek. Volgens het *Beginselmanifest* uit 2005, de opvolger van ons vroegere beginselprogramma, kiest de sociaal-democratie nadrukkelijk voor een ‘zo lokaal mogelijk bestuur’.

Dit vraagt om een zekere bescheidenheid op nationaal niveau. En dat valt niet mee in een tijdperk waarin beeldvorming en media-aandacht zo belangrijk zijn voor het succes van politieke partijen. De verleiding is groot om stevige uitspraken te doen en daadkracht te tonen. Wie bijvoorbeeld zegt: ‘Dit land kan zoveel beter’, wekt de suggestie dat met een paar simpele ingrepen het leven van Nederlanders enorm vooruit kan

gaan. Met zo'n slogan werk je aan een imago van daadkracht, maar win je niet duurzaam het vertrouwen van mensen. Het is de verantwoordelijkheid van een politieke partij, en zeker een partij die zich laat voorstaan op haar bestuurskracht en veel vertrouwen heeft in het heilzaam opereren van de overheid, realistisch te zijn over de mogelijkheden die de overheid heeft om problemen op te lossen. Maakbaarheid is niet zo makkelijk. En simpele oplossingen zijn niet altijd mogelijk. Mensen begrijpen dat best.

Je kunt meer dan je denkt

De bescheidenheid die landelijk soms nodig is, moet lokaal vaak juist afgeschud worden. De sociaal-democratie zou voor een zo lokaal mogelijk bestuur moeten kiezen vanuit de overtuiging dat lokaal veel mogelijk is. Raadsleden en wethouders moeten zich niet laten aanleunen dat hun bevoegdheden beperkt zijn. De uitspraak 'Daar gaan wij niet over' zou eigenlijk verboden moeten worden. De politiek gaat over het algemeen belang en dus over alles wat het openbare leven aangaat. Veel politieke vraagstukken spelen zich af op het gemeentelijke schaalniveau, waardoor de reikwijdte van het gemeentebestuur echt groter is dan velen denken. Dit wordt sterk bevorderd door de tendens tot decentralisering waarbij het rijk op allerlei terreinen budgetten en verantwoordelijkheden naar lagere overheden (provincie en gemeente) overhevelt. Deze decentralisatie strekt zich via wetten als de Wet Werk en Bijstand

en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning uit over een breed scala aan beleidsterreinen, van volkshuisvesting, sociaal beleid, welzijn, ouderenbeleid tot regionaal economisch beleid en onderwijshuisvesting.

Op allerlei beleidsterreinen die vroeger onder de directe zeggenschap van de gemeente vielen, zijn de laatste jaren weliswaar bevoegdheden verschoven naar 'maatschappelijke' actoren als schoolbesturen en woningcorporaties. Veel zaken vallen daardoor niet meer rechtstreeks onder de zeggenschap van de gemeente. Deze rolverandering betekent echter niet dat de lokale politiek niets meer met deze onderwerpen te maken zou hebben.

Het beeld dat de lokale politiek aan belang heeft ingeboet, doet de werkelijkheid geen recht. Veel vraagstukken blijven een lokaal fundament houden en zijn dus ook tot op grote hoogte lokaal oplosbaar. Voor zover raadsleden en wethouders daar zelf nog twijfels over hebben, zullen ze snel uit de droom geholpen worden door de kiezers. Bewoners zijn immers niet overmatig geïnteresseerd in achterliggende bestuurlijke ontwikkelingen, maar spreken terecht de lokale politiek aan op tal van samenlevingsvraagstukken. Het belang van de lokale politiek is onveranderd groot gebleven: de wettelijke bevoegdheden zijn niet veranderd, en de financiële armslag is eerder vergroot dan verkleind. Je kunt lokaal vaak dus meer dan je denkt. De lokale beleidspraktijk levert ook hier interessante voorbeelden van op.

Onderwijshuisvesting

Maar al te vaak verzuchten wethouders en gemeenteraadsleden dat de gemeente (bijna) niets meer te zeggen heeft over het onderwijs. Als dat klopt, zou dat juist voor de Partij van de Arbeid een ernstige zaak zijn, omdat goed en toegankelijk onderwijs tot de kern van de sociaal-democratische ambities behoort. Maar heeft de gemeente wel zo weinig in te brengen? En zouden we het echt anders willen? Is het niet goed dat de eigen verantwoordelijkheid van schoolbesturen vergroot is? Is de situatie in het onderwijs wel zo anders in vergelijking met andere sectoren als woningbouw of veiligheid? In Nijmegen doet de PVDA haar best om binnen de bestaande verhoudingen zoveel mogelijk invloed uit te oefenen. Dit op basis van partnerschap met schoolbesturen en onderling vertrouwen.

Een interessant instrument hierbij is de verdeling van de gelden voor onderwijshuisvesting. Deze (rijks)geldten zijn sinds enige jaren gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het is de bevoegdheid van de gemeente(raad) om de gelden te verdelen onder de diverse schoolbesturen. In de praktijk blijkt dit een zeer bureaucratisch en log systeem, waarmee scholen moeilijk uit de voeten kunnen. Scholen hebben te weinig zekerheid op de lange termijn over de beschikbare middelen, waardoor er van structurele verbeteringen in de onderwijsgebouwen maar weinig terechtkomt. Daarom heeft de Nijmeegse Partij van de Arbeid bij de coalitieonderhandelingen in 2006 voorgesteld om ge-

bruik te maken van de mogelijkheid van ‘doordecentralisatie’, dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor de besteding van de gelden voor onderwijshuisvesting wordt doorgeschoven naar de schoolbesturen.

De gemeente geeft hiermee enerzijds nog meer ‘macht’ uit handen, maar aan de andere kant was dit een ideale gelegenheid om nadere prestatieafspraken met scholen te maken, in het bijzonder over het streven naar gemengde scholen. In een overeenkomst zijn deze prestatie-eisen helder vastgelegd. Mede hierdoor is er de laatste jaren eindelijk schot gekomen in het aanpakken van de zogeheten sociaal-economische vlucht, het verschijnsel dat beter gesitueerde ouders hun kinderen bij buiten hun eigen buurt gelegen scholen onderbrengen. En heel belangrijk: scholen hebben nu meerjarige zekerheid over de beschikbaarheid van de gelden voor onderwijshuisvesting en kunnen hierdoor extra investeren in de kwaliteit van de ook in Nijmegen soms verouderde schoolgebouwen. De gemeentelijke overheid staat dus niet machteloos, maar kan door vertrouwen te scheppen en samenwerkingsverbanden aan te gaan veel bereiken.

Ondernemersfonds

Een ander voorbeeld van een creatieve manier om als lokale politiek invloed uit te oefenen op terreinen waar de politiek geen directe zeggenschap heeft, is het in Nijmegen in 2006 ingestelde ondernemersfonds. Want hoe kun je als lokale politiek de lokale economie

bevorderen? Uiteraard door te werken aan optimale randvoorwaarden voor ondernemers: voldoende bedrijventerreinen, een goede bereikbaarheid, redelijke lokale lasten en een goede gemeentelijke dienstverlening aan bedrijven.

In Nijmegen is hier sinds enkele jaren een nieuw element aan toegevoegd: een eigen ondernemersfonds. Dit fonds wordt jaarlijks gevoed door een deel van de zakelijke OZB hiervoor te reserveren. Het gaat jaarlijks om een bedrag van ongeveer 1,5 miljoen euro. Bijzonder is dat het fonds zoveel mogelijk beheerd wordt door de ondernemers zelf. Er is een taskforce ondernemersfonds die bedrijven in de stad jaarlijks uitnodigt voorstellen te doen die de lokale economie ten goede komen. De taskforce geeft een 'zwaarwegend advies' aan de wethouder Economische Zaken. Bij bedragen boven de 100.000 euro neemt de gemeenteraad het definitieve besluit. Dankzij dit fonds is het mogelijk jaarlijks extra te investeren in innovatieve projecten in de stad. Een bijkomend voordeel is de nauwe samenwerking die zo automatisch tussen ondernemers en de gemeente ontstaat. Onder lokale ondernemers is jaarlijks veel belangstelling voor het fonds en tal van interessante projecten zijn zo de laatste jaren gerealiseerd.

Veiligheid

Een beleidsterrein waarop het lastig zoeken is naar de mogelijkheden voor politieke invloed betreft de veiligheid. De inzet van de politie is voor de lokale politiek

een black box. De gemeenteraad krijgt wel informatie, maar heeft feitelijk niets te zeggen over de politie-inzet. Hetzelfde geldt voor bewoners. Een onbevredigende situatie, want keuzen bij de inzet van politiecapaciteit zijn voor bewoners van groot belang. In Nijmegen probeert de Partij van de Arbeid hier op verschillende manieren iets aan te doen. In de eerste plaats door het initiatief om als gemeenteraad pro-actief kaders te stellen voor het lokale veiligheidsbeleid. In 2004 heeft een werkgroep uit de gemeenteraad dit voor het eerst gedaan en in 2009 gebeurde dit opnieuw. Op deze manier maakt de gemeenteraad op eigen initiatief kenbaar binnen welke kaders het lokale veiligheidsbeleid zich zou moeten ontwikkelen. Het is de bedoeling de kaders na de verkiezingen van maart 2010 aan de nieuwe raad voor te leggen.

In de tweede plaats door een gestructureerde informatievoorziening. Sinds een paar jaar bespreekt de gemeenteraad jaarlijks met de burgemeester via een 'politiebrief' de stand van zaken rond het functioneren van de politie. In de derde plaats probeert de PVDA-fractie door maandelijkse wijkbezoeken goed voeling te houden met de ervaringen van bewoners met de politie. Daarbij is het ons streven om bewoners zelf inspraak te geven over de inzet van politiecapaciteit. De PVDA probeert in de vierde plaats meer greep te krijgen op het veiligheidsbeleid door via gesubsidieerde arbeid en via reguliere banen fors te investeren in toezichthouders, die steeds meer bevoegdheden krijgen. In het verkie-

zingsprogramma voor de komende raadsverkiezingen is ten slotte het voorstel opgenomen om als gemeente zelf met lokaal geld extra capaciteit in te kopen bij de politie. Het valt niet mee om op het terrein van veiligheid politieke invloed uit te oefenen. Maar een ‘Daar gaan we niet over’ is ook op dit terrein uit den boze.

Revitalisering

Het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur heeft ook belangrijke consequenties voor het functioneren van de lokale Partij van de Arbeid zelf. Lokaal kan de partij concreet werken aan het realiseren van sociaal-democratische doelen, kort samengevat als het streven naar een fatsoenlijke samenleving met gelijke kansen voor iedereen. De sociaal-democratische beweging moet voortdurend blijven nadenken over de vraag hoe deze doelstelling in de praktijk vorm kan worden gegeven. Voor de lokale politiek vraagt dit om herkenbaar optreden door de gemeenteraadsfractie. De PVDA heeft meer dan ooit behoefte aan zo’n heldere lijn. Het politieke primaat hoort juist daarom bij de fractie te lig-

gen, omdat die zich een dergelijke heldere lijn kan veroorloven. Wethouders zijn hoe dan ook altijd gedwongen tot het sluiten van compromissen. Deze moeten verdedigbaar zijn, maar vormen doorgaans niet het zuivere PVDA-verhaal. Dat is ook niet erg, dat hoort bij de realiteit van politiek.

Het echt heldere PVDA-geluid moet uit de fractie komen, die daar ook alle ruimte voor heeft. Vertaald naar dualistische verhoudingen is de gemeenteraadsfractie de spil van de lokale sociaal-democratische beweging. Om de fractie ruimte te geven voor het formuleren van ondubbelzinnige PVDA-opvattingen is het verstandig om niet meer dan globale coalitieakkoorden af te sluiten, waarbij duidelijk is welke compromissen om welke redenen zijn gesloten. Wethouders zijn vervolgens gedwongen in een college het beleid als resultaat van een compromis te verdedigen. Zij kunnen dus niet alleen maar het PVDA-geluid laten horen. Des te meer reden voor de fractie om dat wel te doen. Op die manier kan op lokaal niveau de broodnodige revitalisering van de sociaal-democratie gestalte krijgen.

De gemeente als eerste overheid

Jouke de Vries

Kort voor zijn benoeming tot burgemeester van Den Haag was Jozias van Aartsen voorzitter van een commissie van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die een rapport uitbracht onder de titel *De eerste overheid*. Het rapport, waar ik aan meeschreef, werd in het lokale bestuur enthousiast ontvangen. Er was waardering voor de plaats die de commissie voor de gemeenten opeiste.¹ Dit is niet zo verwonderlijk. Welke gemeente of brancheorganisatie van gemeenten zou niet tevreden zijn als zij door een commissie als eerste overheid zou worden aangeduid?

In de termen van de commissie zou de staat moeten kantelen. Het rijk zou niet langer de eerste overheid moeten zijn, maar de gemeente. De kanteling werd noodzakelijk geacht om de ontstane kluwen aan overheden te ontwarren. De impliciete afspraak dat het rijk altijd beslist en de gemeente altijd uitvoert, zou op de helling moeten: ‘Een start maak je bij het begin: op lokaal niveau.’ De commissie formuleerde met *De eerste overheid* vooral een normatieve opvatting. Het was mede een kritiek op het eerdere rapport van de Commissie-Bovens, genoemd naar Theo Bovens, de bestuursvoorzitter van de Open Universiteit. In dat rap-

port waren variëteit en maatwerk het parool. Het wilde een einde maken aan het alomtegenwoordige gelijkheidsdenken, waardoor maatwerk rond gemeenten was uitgesloten. Maar minstens zo belangrijk als het maatwerk waar Bovens voor pleitte, is duidelijkheid, namelijk over welke overheid als eerste voor de burger aanspreekbaar moet zijn. Dat moet de lokale overheid zijn.

Er was ook kritiek op het rapport van de Commissie-Van Aartsen. Die richtte zich op de verwachte schaalgrootte van de gemeenten – herindelingen zijn altijd politiek gevoelig – en het ontbreken in de analyse van de verdere bestuurlijke context. Daarmee werd gedoeld op het feit dat er vooral gekeken was naar de gemeente en veel minder naar andere overheidslagen: de provincies, de regio’s, de regionale samenwerkingsverbanden, het rijk, om nog maar te zwijgen van Europa. Genoeg reden om hier de normatieve opvatting over de gemeente als eerste overheid theoretisch en feitelijk te onderbouwen – in een pleidooi voor de gemeente als krachtige eerste overheid.

Er zijn twee grote maatschappelijke processen die het lokale bestuur centraal stellen: globalisering en de-

centralisatie. Die komen eerst aan bod. Dan behandel ik *governance* als middel om globalisering en decentralisatie tegemoet te treden. Het is een probaat middel, maar het vraagt aanscherping omdat weer duidelijk moet worden wie beslissingen neemt en eindverantwoordelijkheid heeft. Hoe daar te komen, bij een weer adequaat functionerende, overwegend lokale overheid, is het laatste punt.

Glocalisering

De eerste tendens waardoor de gemeente centraal komt te staan, is de globalisering. Het begrip is een samentrekking van de termen globalisering en lokaliserings. Deze ontwikkelingen zijn volgens de dominante opvattingen met elkaar verbonden: globalisering en lokalisering gaan hand in hand.

Globalisering betekent dat de relaties tussen nationale economieën toenemen en dat de economische ontwikkelingen zich steeds meer afspelen op wereldschaal. Voor sommige burgers is de globalisering een uitdaging, voor andere een bedreiging. De eerste groep wordt aangeduid met de term kosmopolieten (of ook wel als de goed opgeleide creatieve klasse), terwijl de tweede groep wordt omschreven met de term lokalen. De eerste groep zou progressief stemmen, terwijl de tweede groep een meer behoudende koers zou voorstaan. De eerste groep stemt op de bekende politieke partijen uit het midden van het politiek spectrum, terwijl de tweede groep sympathie heeft voor de SP aan de

linker- of de PVV aan de rechterkant. Hoewel dit een zeer ruwe indeling is, zou de laatste categorie zich meer vastklampen aan het lokale bestuur omdat dit het enige niveau is waar de burger nog invloed op zijn of haar eigen leefomgeving kan uitoefenen.²

Het probleem met de term globalisering is dat het een containerbegrip is waar zeer veel zaken onder kunnen worden verstaan. Dikwijls verwijst de term naar de groeiende verstrengeling tussen voorheen nationale economieën, die mogelijk is gemaakt door de ICT en lage transportkosten. Globalisering heeft echter niet alleen een economische dimensie, maar ook een sociale, een culturele en een politieke. Het zijn juist deze gevolgen die het eerst zichtbaar worden bij de gemeenten. Om de onzekerheid van de globalisering te vermijden vlucht de burger naar een kleinere, lokale identiteit. Dit uit zich niet per se in politiek gedrag. Het gevoel dat de burger meer betrokken is bij het lokale bestuur wordt dikwijls geformuleerd, maar blijkt bijvoorbeeld niet uit de opkomst van de kiezers bij lokale verkiezingen. En hoewel er wel sprake is van vele vormen van participatie bij gemeenten, is de indruk toch dat het steeds dezelfde groep burgers is die zich met de gemeente verstaat en haar opvatting wil geven over het gemeentelijke beleid. Maar naarmate de nationale overheid minder concreet opereert, wandelt de burger de overheid meer en meer binnen via het stad- of gemeentehuis. Het belang van de gemeente voor diens sociale en culturele oriëntatie neemt toe.

Decentralisatie

De tweede tendens waardoor de gemeente centraal komt te staan, is de decentralisatie van het bestuur.³ Decentralisatie betekent dat bevoegdheden en middelen worden overgedragen aan lagere bestuurlijke niveaus, dichterbij de burger. Bij decentralisatie wordt een onderscheid gemaakt naar territoriale decentralisatie (naar provincies en gemeenten) en functionele decentralisatie (bijvoorbeeld naar de waterschappen). Deze decentralisatie is een onderdeel van een verschijnsel dat in het verleden de verplaatsing van de politiek is genoemd. Deze verplaatsing van de politiek vindt niet alleen naar boven en opzij plaats, maar ook naar beneden, naar de gemeenten.

Neem de verzorgingsstaat. Die is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan en verschilt qua omvang per land. Wat opvalt is dat deze staatsvorm na de Tweede Wereldoorlog vleugels kreeg en vaak brede steun ontving vanuit de christen-democratie en de sociaal-democratie terwijl de liberale partijen passief steun verleenden. Vanaf de jaren zeventig wordt de verzorgingsstaat echter met financiële en organisatorische problemen geconfronteerd. Vele zorgtaken worden naar de gemeenten overgeheveld of er is sprake van een combinatie tussen de provincie en de gemeente. Voorbeelden van belangrijke taken die zijn gedecentraliseerd zijn taken op het gebied van welzijn en zorg via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (wmo) naar de gemeenten en een deel van het jeugdbeleid naar de provincies.

Er kunnen argumenten voor en tegen decentralisatie worden gegeven, die elkaar in zekere zin in evenwicht houden. Decentralisatie is daardoor een bestuurlijk dilemma. Er is in de tijd sprake van een centralisatie-decentralisatiependule. Na een periode van decentralisatie om aan eisen van variëteit en maatwerk te voldoen, ontstaat behoefte processen centraal aan te sturen om de gelijkheid tussen gemeenten te herstellen. Tegenwoordig zien wij niet zozeer een pendulebeweging, maar het verschijnsel dat processen van decentralisatie en centralisatie tegelijkertijd voorkomen. Zorgtaken worden gedecentraliseerd terwijl veiligheidsbeleid wordt gecentraliseerd.

Decentralisatie heeft in ieder geval een sterke symbolische lading. Het is opvallend dat wij door de ontwikkeling van de netwerkmaatschappij niet meer spreken van lagere overheden, maar van medeoverheden. De verhoudingen in het binnenlands bestuur zijn dusdanig gewijzigd dat medewerking van provincies en gemeenten niet bij voorbaat gegarandeerd is. Publieke organisaties belobbyen elkaar tegenwoordig. Gemeenten en provincies leggen op bepaalde beleidsonderdelen bovendien bypasses aan naar Brussel als nieuwe vierde bestuurslaag en doppen daar hun eigen boontjes, zonder dat zij de centrale overheid nog nodig hebben.

De opkomst van *governance*

De globalisering en de decentralisatie van taken hebben bij de gemeente tot een groeiende aandacht voor

governance-theorieën geleid.⁴ In het begin van de discussie daarover ging de aandacht uit naar *good governance*. Dit begrip werd vooral in relatie tot ontwikkelingslanden gebruikt. Om voor hulp van de Wereldbank of het Internationaal Monetair Fonds in aanmerking te komen moest het openbaar bestuur vrij zijn van corruptie en nepotisme. Daarna was er aandacht voor *corporate governance*, de juiste bestuursstructuur van private organisaties en dan met name die van beursgenoteerde bedrijven. De financiële crisis maakte duidelijk dat deze transparantie niet helemaal is gelukt.

Ten slotte kwam er in de publieke sector veel aandacht voor governance-processen. In de bestuurspraktijk is als gevolg van de decentralisatie en de globalisering immers sprake van een groeiend aantal organisaties en een toenemend aantal bestuurslagen. Op basis van netwerktheorieën uit de sociologie, politicologie en bestuurskunde zijn theorieën ontwikkeld die greep proberen te krijgen op de vele actoren en bestuurslagen in het openbaar bestuur.

Bij traditionele, centrale sturing werd ervan uitgegaan dat de overheid over gezag beschikte. Gezag is gelegitimeerde macht en kan in bestuurlijke processen beter worden ingezet dan botte machtsinstrumenten. Met gezag krijg je meer voor elkaar. Max Weber maakte in het verleden het onderscheid tussen traditioneel, charismatisch en legaal-rationeel gezag. Omdat de volgingen het gezag accepteerden, kon de overheid za-

ken opleggen. Tegenwoordig wordt vaak gesproken van een gezagscrisis omdat organisaties en burgers het gezag niet meer klakkeloos aanvaardden en de staat moeilijk tot besluitvorming kan komen. Governance moet de uitweg bieden.

Daarbij worden er in het algemeen twee vragen gesteld, die in figuur 1 zijn geïntegreerd.⁵ De eerste vraag luidt: op welk bestuursniveau dient een bepaald maatschappelijk probleem te worden aangepakt? De tweede vraag heeft betrekking op welk besluitvormingsmechanisme of welke combinatie van besluitvormingsmechanismen wij hanteren: het budgetmechanisme (o), de *civil society* (cs) of de markt (m). Dit schema kan worden gebruikt om bijvoorbeeld de recente geschiedenis van de welvaartsstaat in kaart te brengen. Toen eind jaren zeventig de fiscale crisis zichtbaar werd, zijn vele staatstaken overgeheveld naar de markt, via privatisering en verzelfstandigingsprocessen. De laatste jaren wordt er naast de markt ook veel van de civil society verwacht en door de financiële crisis is de staat zelfs terug.

Governance maakt duidelijk dat bij centralisatie en decentralisatie niet alleen aan de overheidssector hoeft te worden gedacht. Er zijn ook combinaties met allerlei andere organisaties mogelijk en dus ook met organisaties uit de civil society en de private sector. Hoewel de term governance nieuw is, zijn deze samenwerkingsrelaties al oud en komen zij in politieke ideologieën voor onder de noemer maatschappelijke mid-

denveld, soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel.

	O	CS	M
Internationaal			
EU			
Nationale staat			
Regio			
Provincie			
Gemeente			

Figuur 1. Governance

Het denken rondom public governance staat centraal in de recente bundel *Governance in de groen-blauwe ruimte* van Breeman, Goverde en Termeer. Zij inventariseren diverse handelingsperspectieven voor de landbouw, het landschap en op het terrein van water.⁶ Volgens hen heeft governance betrekking op nieuwe vormen van maatschappelijke probleemoplossing die zich kenmerken door formele en informele interacties tussen maatschappelijke organisaties, bedrijven, burgers en overheden. In deze bundel presenteren de auteurs Gerritsen, Kranendonk en Van den Bosch een maatlat voor *government* en *governance* waarop verschillende stijlen van sturing worden geplaatst. De mate van overheidsbetrokkenheid is het plaatsingscriterium op de links-rechts schaal (van ‘veel overheid’ naar ‘weinig overheid’). Het continuüm laat voorbeel-

den van *extreme government* naar *extreme governance* zien. De verschillende combinaties van *government* en *governance* geven in feite een sturingsstijl weer: van hiërarchische sturing naar sturing zonder overheid en allerlei combinaties daartussenin.

Tot nu toe is de verhandeling over *governance* inzichten nog vrij abstract gebleven. Laten wij kort een paar voorbeelden presenteren.

Kars Veling was fractievoorzitter van de Christen-Unie in de Tweede Kamer en is nu de bezielende rector van het Johan de Witt College in de binnenstad van Den Haag. Deze school was door sociaal-culturele veranderingen in de stad zwart geworden en dreigde haar vwo te verliezen. Veling wilde daar een stokje voor steken. Als een publiek ondernemer praatte hij niet alleen met de gemeente, maar ook met andere maatschappelijke organisaties die in Den Haag actief waren. Hij zette zich in om alle onderwijsniveaus van de school te behouden. Hij probeerde een totaalconcept van een school in de binnenstad te ontwikkelen. Om deze ontwikkelingen mogelijk te maken werkte hij samen met andere scholen, buurtverenigingen, de universiteit van Leiden en woningcorporaties. Op deze manier is hij in staat geweest tot verbeteringen van zijn school en daarmee de prestaties van de leerlingen te komen.

Het veiligheidsprobleem heeft zich altijd sterk in de staatsfeer bevonden. Dit komt omdat veiligheid altijd met het geweldsmonopolie van de staat in verband

	Hiërarchische sturing (-1)	Publieke samenwerking (0.5)	Interactief beleid (0)	Sturing in communities (0.5)	Sturing zonder overheid (1)
Aspect actoren					
Participerende actoren	Overheid	Overheid en maatschappelijk middenveld	Overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	Individuen	Civil society
Setting participatie	Overheids-bureaucratie	Formeel beleidsnetwerk	Beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	Communities met proces-begeleiders	Open netwerk

Figuur 2. Government en governance in bestuurlijke processen

werd gebracht. Dat was erg sterk in de periode van de Koude Oorlog. Politie en justitie waren belangrijke taken van de staat die de veiligheid van de burgers van een bepaalde staat moest bewaken. Door veranderingen in de *security and safety* omstandigheden is het veel meer gewoon geworden om met allerlei maatschappelijke organisaties samen te werken. Dat moet ook wel omdat terroristische organisaties eigenlijk anarchistische organisaties zijn waardoor de traditionele bureaucratieën minder in staat zijn tot een adequate reactie. De staat kan niet alleen voor veiligheid van de burgers zorgen. Daar zijn ook andere organisaties bij nodig. Dat geldt zeker voor de preventie. Om terroristische aanslagen te voorkomen is het heel verstandig dat de overheid samenwerkt met provincies, gemeenten,

scholen, banken enzovoort om dit dreigende gevaar tegen te gaan. Deze ketens van organisaties werken tegenwoordig samen in de Veiligheidshuizen, waarvan de effectiviteit nog niet geheel duidelijk is.

Problemen met governance

Governance levert ook diverse problemen op. Deze waren al af te leiden uit de theorieën, maar worden zo langzamerhand ook in de bestuurspraktijk zichtbaar. Het eerste probleem is de spanning tussen verticale sturing en horizontale aansturing. In de praktijk leveren experimenten met de horizontale manier van aansturing (governance) voortdurend spanningen op met de verticale politieke sturing (government). De verplaatsing van de politiek heeft ook tot verlies van auto-

riteit geleid. Het gezag lijkt in onze complexe maatschappij langzamerhand te verdampen. De nadruk ligt tegenwoordig op governance, waardoor het niet meer duidelijk is wanneer en waar de bindende besluitvorming plaatsvindt. Hoewel het uitstekend is als de overheid gebruikmaakt van slimme maatschappelijke allianties, is het toch noodzakelijk zo nu en dan met gezag besluiten te nemen. De kern van de politiek is nog altijd de bindende toedeling van waarden. Wij zullen dus op een of andere manier moeten komen tot de aggregatie van individuele voorkeuren om collectieve besluitvorming mogelijk te maken.

De tweede kwestie is de bestuurlijke drukte. Uit figuur 1 is in één oogopslag af te leiden dat het bestuurlijke veld er niet overzichtelijker op is geworden. Figuur 1 laat heel veel bestuurslagen en besluitvormingsmechanismen zien, die soms in samenhang moeten worden toegepast. Bovendien zijn de relaties tussen de bestuurslagen niet duidelijk gespecificeerd. Hoewel de term *multi level governance* dikwijls valt, is het niet steeds helder hoe de relaties tussen de bestuurslagen zijn georganiseerd en vorm gegeven en op welke manier de verbintenissen tussen de bestuurslagen tot stand komen. Het verschijnsel van vele actoren en bestuurslagen, veel overleg en slechte resultaten wordt tegenwoordig kernachtig samengevat: bestuurlijke spaghetti.

Het derde probleem bestaat uit de stijgende transactiekosten, een gevolg van de bestuurlijke drukte. Transactiekosten zijn de coördinatie- en organisatie-

kosten die moeten worden gemaakt om tot dienstverlening te komen. Het is duidelijk dat er in complexe besluitvormingsnetwerken bijzonder veel tijd in overlegsituaties wordt gestoken, waarvan het maar de vraag is of dit tot resultaten leidt. Bovendien leidt de nieuwe sturingsmethode niet onmiddellijk tot successen en kunnen vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit van het beleid. Dit is een mogelijke verklaring voor de groeiende ontevredenheid van burgers over de ontbrekende resultaten van overheidsbeleid. Terwijl er heel veel en lang wordt overlegd, leidt dit niet tot zichtbare verbeteringen in de dienstverlening en tot oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

Door globalisering en decentralisatie moet de gemeente veel, maar door de drie bovengenoemde problemen kan ze te weinig. Daar heeft noch de burger noch het bestuur wat aan. De gemeente als eerste overheid kan krachtig zijn, mits voldaan wordt aan vier elementen.

Meer government dan governance

Het is de vraag of het zinvol is de termen governance en government volkomen uit elkaar te halen. Misschien is het krachtiger government en governance in combinatie te hanteren bij de analyse van bestuurlijke processen, zoals ook uit figuur 2 blijkt. Lange tijd is de aandacht, verklaarbaar, vooral uitgegaan naar governance-vraagstukken. De verzorgingsstaat was overbelast en de verantwoordelijkheid moest meer bij de

markt, het maatschappelijke middenveld en de burger worden gelegd.

De laatste tijd staat government weer meer in de belangstelling. De financiële crisis heeft aangetoond, dat er speciale taken voor de staat blijven, onder andere in het toezicht. Bij de juiste combinatie tussen government en governance gaat het om slimme allianties tussen publieke, semi-publieke en private spelers en tevens over afspraken die worden gemaakt over 'besluitvormingsknooppunten'. Dit zijn de plekken binnen de complexe netwerken waar gezaghebbende besluitvorming plaatsvindt. Het bestaan van complexe beleidsnetwerken is evident, maar vooraf dient duidelijk te zijn wie op welk moment de bevoegdheid heeft een besluit te nemen.

Besluitvormingsprocessen kennen volgens Romke van der Veen ontdooings- en bevroezingsmomenten.⁷ Tijdens een dooiperiode neemt het aantal actoren sterk toe en kan er leergedrag plaatsvinden. De overheid kan gebruikmaken van de kennis die bij organisaties en burgers voorhanden is en benut daardoor de maatschappelijke variëteit optimaal. Bij een bevroezingsmoment neemt het bevoegd gezag een bindend besluit waarna het besluitvormingsproces verder gaat, omdat dergelijke processen nooit stoppen. Dit openen en sluiten van een besluitvormingsproces wordt in de bestuurspraktijk wel het trechteren van de besluitvorming genoemd.

Bij de klassieke taken van de verzorgingsstaat ligt het voor de hand bepaalde zaken te decentraliseren

naar de gemeenten. Die kunnen op dit terrein de rol van eerste overheid in meer of mindere mate goed aan. De centrale staat bepaalt hierbij vooral het kader waarbinnen het beleid wordt geregeld. Bij taken op het gebied van *law and order* ligt het voor de hand dat er meer sprake is van government omdat het gaat om het geweldsmonopolie van de staat. Bij preventieve veiligheidstaken is het echter goed mogelijk dat de centrale staat samenwerkt met allerlei andere maatschappelijke organisaties en andere bestuurslagen. Bij faciliterende zaken is het volstrekt duidelijk dat de staat de randvoorwaarden creëert zodat andere publieke en private organisaties de zaken kunnen regelen.

De gemeente als eerste overheid moet haar werk kunnen doen. Dit betekent dat er sprake dient te zijn van echte decentralisatie waarbij niet alleen taken, maar ook bevoegdheden en middelen worden overgedragen aan de gemeenten. Als aan deze voorwaarden is voldaan, dan kan er ook duidelijk verantwoording worden afgelegd. De gemeente zal over een eigen belastingsgebied moeten beschikken om de gedecentraliseerde taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

De grote steden worstelen met het vraagstuk op welke manier de gemeente het beste georganiseerd kan worden. Amsterdam en Rotterdam hebben in het verleden gekozen voor de binnengemeentelijke decentralisatie. Er werden stadsdeelraden ingesteld en stadsdeelkantoren. Zowel in Amsterdam als Rotterdam is dit geen onverdeeld succes en was er sprake van span-

ning tussen de organisatie van de centrale stad en de deelraden. Den Haag heeft gekozen voor een gedeconcentreerd model. De wethouders hebben naast een algemene portefeuille de verantwoordelijkheid voor een stadsdeel. De agendering van wijkproblemen blijft echter lastig omdat de gemeentelijke diensten van het stadhuis nog steeds last hebben van verkokering omdat de vakportefeuille van de wethouder leidraad blijft.

Bestuurders, raadsleden en ambtenaren van topniveau

Als de gemeente de eerste overheid is, dan is het duidelijk dat de kwaliteit van het mensenmateriaal – de term is van de politiek econoom J.A. Schumpeter – op orde moet zijn om de vergelijking met de centrale overheid en de provincies te kunnen doorstaan. De kwaliteit van bestuurders (burgemeester en wethouders) en raadsleden is altijd een heikel punt in de democratie, omdat iedereen die aan de eisen van de Kieswet voldoet zich kandidaat moet kunnen stellen. Te veel aandacht voor de verhoging van de expertise leidt tot versterking van de bureaucratie of, sterker nog, tot de groei van een weinig democratische technocratie. Toch zal dit debat gevoerd moeten worden, omdat de complexiteit van de problemen sterk is toegenomen en omdat er vanuit de gemeente tegenspel moet worden geboden aan andere organisatieonderdelen die wel verder zijn geprofessionaliseerd.

De kwaliteit van lokale bestuurders en raadsleden staat mede onder druk omdat de politieke organisatie van de gemeente sterk is veranderd door de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur. Met deze wet probeerde men de politiek terug te brengen in de gemeente en de betrokkenheid van de burgers te verhogen. Deze wet lijkt zo langzamerhand een enorme mislukking, maar niemand durft te zeggen dat de keizer geen kleren aan heeft. De dualisering heeft vooral geleid tot een bureaucratisering en het tussenvoegen van nog meer lagen in de organisatie. Hoewel burgemeesters de laatste jaren steeds meer taken en bevoegdheden hebben gekregen, is de dualisering niet geheel afgemaakt. De burgemeester wordt immers nog steeds benoemd, zij het dat de vertrouwenscommissie uit de raad feitelijk aan zet is. Het is niet meer noodzakelijk dat wethouders uit de raad, gemeente of politieke partijen komen. Wethouders kunnen ook van buiten worden benoemd. Het kan hun daardoor ontbreken aan democratische legitimatie.

Aan de kwaliteit van raadsleden wordt dikwijls openlijk getwijfeld. Hoewel dit een probleem van alle tijden is en inherent aan de democratie, lijkt scholing van gemeenteraadsleden geen overbodige luxe. Het is opmerkelijk dat de bestuursacademies tegenwoordig een kwijnend bestaan leiden, terwijl er zoveel behoefte aan basale kennis over het openbaar bestuur is.

Weg met de verkokering

Als gemeenten veel taken van de rijksoverheid moeten overnemen, dan zullen zij dit in de toekomst beter moeten doen dan de nationale staat het doet. De verkokering van het beleid is het belangrijkste probleem dat effectief en efficiënt overheidsbestuur in de weg staat. De functionele specialisatie is een hardnekkig probleem, dat ondanks diverse studies nog steeds niet is opgelost.

De gemeentelijke verkokering kan worden doorbroken door ambtenaren rond de problemen te organiseren. De meeste maatschappelijke vraagstukken zijn zo complex dat het niet meer mogelijk is deze onder te brengen bij een departement of een gemeentelijke dienst. In de praktijk blijkt dit ook, want bij ingewikkelde problemen worden ambtenaren van diverse ministeries en inspecties ingezet. Dat is weinig efficiënt en effectief omdat er slecht wordt gecommuniceerd tussen de diensten onderling. Er zal meer integraal moeten worden gewerkt.

Het gesignaleerde probleem wordt op gemeentelijk niveau nu opgelost door spontane gemeentelijke herindelingen of door toepassing van het Finse model waarbij ambtenaren van grote steden ook worden ingezet bij kleinere gemeenten. De stad Groningen leent bijvoorbeeld ambtenaren uit aan omliggende kleinere gemeenten. Een positieve ontwikkeling is dat uitstappende medewerkers van de centrale overheid de stap wagen naar het lokale bestuur omdat zij enigszins moe-

raken van abstracte beleidsproblemen en ook wel eens concrete resultaten willen boeken.

Einde aan de bestuurlijke drukte

Door het Nederlandse binnenlandse bestuur fundamenteel te doordenken kan een bijdrage worden geleverd aan vermindering van de bestuurlijke drukte. Dat is ook van belang omdat deze het innovatieve vermogen van de economie en de economische groei remt. Zo kreeg burgemeester Aboutaleb onlangs van een zware internationale commissie het advies opruiming te houden in de bestuurlijke structuur van Rotterdam omdat deze structuur economische innovatie tegenhoudt.

Reductie van de bestuurlijke drukte zal ook helpen de uit het lood geslagen overheidsfinanciën in evenwicht te helpen brengen. Zo heeft het vierde kabinet-Balkenende twintig ambtelijke werkgroepen aan het werk gezet om bezuinigingsmaatregelen te inventariseren. De werkgroep voor het openbaar bestuur staat onder voorzitterschap van de vroegere secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Chris Kalden. Hij zal moeten adviseren over een efficiëntere organisatie van het openbaar bestuur. Daarbij zal de bestuurlijke drukte aan bod moeten komen.

Het voorstel van de gemeente als eerste overheid betekent dat er redelijk grote gemeenten ontstaan die het schaalniveau hebben om de voorheen landelijke taken van de verzorgingsstaat uit te voeren. De voorzitter

van de VNG, Ralph Pans, hield bij de presentatie van het rapport *De eerste overheid* een pleidooi voor gemeenten van rond de 80000 inwoners. Daarbij kreeg hij veel kritiek te verstouwen. Toch leidt de decentralisatie van taken van de verzorgingsstaat tot draagvlak voor gemeentelijke herindelingen, omdat kleine gemeenten deze complexe taken niet meer alleen aankunnen. In de provincie Friesland werd het hierdoor mogelijk enkele gemeenten in het zuidwesten van de provincie bij elkaar te voegen.

Hier dringt de vraag zich op of we de provincies als aparte bestuurslaag in stand moeten houden. De bestuurskundige Klaartje Peters was hard in haar oordeel en stelde dat er bij de provincies sprake was van opgeblazen bestuur.⁸ Maar hoewel de meeste overheidsorganisaties inderdaad onsterfelijk zijn omdat zij altijd op zoek gaan naar nieuwe taken, is de werkelijkheid rond de provincies genuanceerder. De provincies kennen wettelijke taken, autonome taken en samenwerkingstaken, waarbij de autonome taken met veel enthousiasme worden opgepakt. Ook de politicoloog Rudy Andeweg stelde in een studie voor de PVDA het voortbestaan van de provincies ter discussie.⁹ Hij hield een pleidooi voor vier landsdelen, waarin de waterschappen als hoogheemraadschappen zouden kunnen opgaan. In het verkiezingsprogramma van de PVDA waren de waterschappen plotseling de boeman. Dit oude voorbeeld van functionele decentralisatie zou kunnen worden opgeheven.

In het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende werd aangegeven dat bij het oplossen van maatschappelijke problemen slechts twee bestuurslagen betrokken mogen zijn. Het is dus waarschijnlijk dat de discussie over de toekomst van de waterschappen en de provincies weer zal losbranden nu er vanwege de bezuinigingen fundamentele beslissingen moeten worden genomen. Het lijkt met een stijgende waterspiegel niet verstandig de waterschappen op te heffen, maar zij zouden wel kunnen worden ondergebracht bij de provincies, die toch al veel taken op het gebied van water tot hun verantwoordelijkheid rekenen. Het is ook mogelijk dat de provincies opgaan in vier landsdelen, hoewel de identiteit van sommige provincies sterk ontwikkeld is en samenvoeging niet eenvoudig zal gaan. Bij het vergroten van de gemeenten en het bij elkaar brengen van provincies in vier landsdelen kan de gang van zaken rond de gemeenten en provincies in Denemarken als voorbeeld dienen, waar provincies werden opgeheven, landsdelen werden gevormd en grotere gemeenten ontstonden.

Het is tijd om het gezag van de gemeente te vergroten. Er wordt veel van de gemeente gevraagd, zowel door de burger als door het rijk. De burger oriënteert zich temidden van de globaliseringsprocessen steeds meer op zijn gemeente en minder op zijn land: hij wordt meer stads- dan staatsburger. Het rijk draagt niet alleen taken over aan de gemeente, maar verwacht ook

dat de gemeente zich weet te redden temidden van de alsmaar uitdijende horizontale en verticale overlegstructuren. Ondertussen is de slagkracht van de gemeente nauwelijks toegenomen. De effectiviteit en efficiëntie van het beleid en de democratische legitimering zijn niet zichtbaar verbeterd. De burger, die met de verplaatsing van de politiek al te horen heeft gekre-

gen dat hij zich niet meer tot de nationale staat hoeft te richten, vraagt zich af wat de gemeente dan tenminste voor hem kan doen. Zo als het nu is, kan die gemeente te weinig. Meer mogelijkheden tot gemeentelijke besluitvorming, betere mensen in dienst van de gemeente en minder spelers op het veld kunnen dat verhelpen.

NOTEN

- 1 VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet *De eerste overheid*, Den Haag 2007.
- 2 J. de Vries, 'De politiek van het hoefijzer. Over kosmopolieten en lokalen in de Nederlandse politiek', in: R. van Boxtel e.a., *Open en Onbevangen. De noodzaak van politieke vrijzinnigheid*, Amsterdam 2009.
- 3 Raad van State, *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag 2009. Zie ook N.A.C. Schilder, *Decentralisatie in perspectief*, BMC/Advies en Management, Amersfoort z.j.
- 4 A.M. Kjaer, *Governance*, Cambridge 2004.
- 5 De figuur is van Mark H. Moore, Hauser Professor of Nonprofit Organisations aan de Universiteit van Harvard.
- 6 G. Breeman, H. Goverde en K. Termeer (red.), *Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*, Assen 2009.
- 7 R. van der Veen, 'De herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat. Analyse van een paradigmawisseling', in: J. de Vries en P. Bordewijk (red.), *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Consensusdrang in politiek en bestuur*, Amsterdam 2009.
- 8 K. Peters, *Het opgeblazen bestuur. Een kritische kijk op de provincie*, Amsterdam 2007.
- 9 Commissie Andeweg, *De leidende burger*, PVDA, Amsterdam 2005.

De spagaat van Loppersum

Jelle van der Meer

Als eeuwige student in Groningen fietste ik in tentamenloze periodes, die toen nog heel lang duurden, regelmatig met vrienden het Hogeland van Groningen op. Via het Reitdiep naar boven, langs het kerkje van Oostum, waar we zeiden dat we daar begraven wilden worden, met als eerste pleisterplaats café Hammingh in Garnwerd, waarna we dan uiteindelijk ook niet veel verder meer kwamen. Je moet tenslotte ook niet overdrijven. Ik ben er jaren niet meer geweest en nu in de trein naar Loppersum herinner ik mij waarom die fietstochtjes zo mooi waren. Het Hogeland is een van die verborgen juweeltjes in Nederland. Open landschap met grote herenboerderijen en daartussen kleine dorpjes op wierden, met in het midden een romaanse kerk waarvoor we in de zomer massaal naar Frankrijk trekken. Het is oud landschap, weliswaar deels verpest door herverkaveling, maar met hier en daar nog historische brokjes, doorsneden door maren, waarlangs tot niet zo heel ver terug het zeewater in en uit stroomde.

Aan de oostrand, net boven het Damsterdiep, ligt de gemeente Loppersum, met 11 000 inwoners verdeeld over zeventien dorpen. Het grootste dorp is de

naamgever, met 2700 zielen. Nummer twee is Middelstum met 2400 bewoners, de rest telt er honderd tot enkele honderden. De gemeente is het product van een herindeling in 1990, toen vier gemeenten werden samengevoegd, waarna bij gebrek aan een duidelijk centrum de lokale politiek jarenlang beheerst werd door de discussie of er één gemeentehuis moest komen en zo ja waar. De fusie is pas bezegeld toen in 2007 in Loppersum een gloednieuw gebouw betrokken werd. Twee jaar later ligt de volgende herindeling op ieders lippen – als doem of juist als zegen.

Loppersum zit in grote financiële problemen. De gemeente heeft twee jaar geleden de artikel 12 status aangevraagd en gekregen. Bovendien kan het kleine ambtenarenapparaat het toenemend aantal taken en eisen opgelegd door het rijk nauwelijks bijhouden. Dan is in 2009 ook opeens heel duidelijk geworden dat deze regio, samen met Zuid-Limburg, koploper is in de bevolkingskrimp, met pijnlijke effecten op veel terreinen: woningen, scholen, zorg, inkomsten, ambtenaren. Al deze ontwikkelingen zetten de politiek op scherp. Tot tweemaal toe trokken in september de bewoners in groten getale op naar het stadhuis om te

protesteren tegen aangekondigde bezuinigingen op de sociale en culturele voorzieningen.

Nee, saai is het niet, de politiek in Loppersum. Hier kan ik misschien ontdekken hoe de hedendaagse lokale democratie functioneert. Wat kunnen wethouders, hoeveel ruimte is er voor deze bestuurders om te sturen? Kan de gemeenteraad de controleur zijn die hij zou moeten zijn? Waarin verschillen de politieke partijen? Wat beweegt de raadsleden, wat is hun legitimatie en hoe dichtbij zijn de burgers?

De basis van de lokale politiek

Vanaf het monumentale stationnetje (1884) aan de rand van Loppersum loop je in twee minuten naar het hart van de lokale politiek. Het nieuwe gemeentehuis is een opvallend onopvallend gebouw, iets van het trottoir af. Het zijn twee langwerpige, haaks op de weg staande bakstenen gebouwen van twee verdiepingen met op de hoeken lage torens, die door hun laagte en lengte fabriekachtig aandoen, maar toch goed passen tussen de 19de eeuwse villa's die hier staan.

Wethouder Corine Jansen ontvangt mij op haar kamer. Zitten we hier in de oorzaak van de financiële problemen van Loppersum? Ze schudt driftig het hoofd. 'Het gemeentehuis was nodig, vier dependances is niet werkzaam. Nieuwbouw kost geld, maar je moet rekenen in exploitatielasten en die zijn nu lager.' Ook het aantal ambtenaren is verminderd. 'Des te

knapper omdat decentralisatie de taaklast van gemeenten aanzienlijk heeft verzwaaard.'

In de Lopster gemeenteraad zijn PVDA en CDA traditiegetrouw de grootste partijen (nu elke 4 zetels). Ze vormen meestal samen het college, dit keer met de ChristenUnie (2 zetels). De oppositie bestaat uit Gemeentebelangen en GroenLinks (elk 2 zetels) en de vvd (1 zetel). Wethouder Jansen – het haar opgestoken, oorbellen, sjaal – is van de PVDA. Aan de muur hangt een poster van Simone de Beauvoir: 'On ne naît pas femme, on le devient.' Jansen werkte in het vormingswerk en later het middelbaar technisch beroepsonderwijs, waar ze diverse managementfuncties had. Tweemaal acht jaar zat ze in de raad, met een onderbreking van een periode en nu is ze bijna vier jaar wethouder. Daarmee overziet ze bijna twee decennia. 'Na de fusie was het belangrijkste thema: zorgen dat alle dorpen aan hun trekken kwamen, dat geen zich achtergesteld zou voelen.' En de dorpen staan nog steeds centraal. 'Voor dit college is de communicatie met de dorpen een hoofddoel,' zei Jansen, die zelf in Wirdum woont. 'Elk dorp heeft een vereniging Dorpsbelangen die een visie op papier zet over ruimtelijke zaken en groen en over het samenleven in het dorp. Met die vereniging hebben we als college minimaal een keer per twee jaar een officiële ontmoeting. Eén ambtenaar is coördinator voor praktische dorpskwesties zoals kapotte lantaarnpalen en overlopende rioleringen. Het is de basis van de lokale politiek: goed beleid in de dorpen.'

Loppersum en de andere dorpen hebben met hun 19de- en begin 20ste-eeuwse villa's en de karakteristieke woningen uit de jaren twintig en dertig van oudsher iets deftigs. Eigenlijk geldt dat nog steeds in vergelijking met omliggende gemeenten als Delfzijl, Appingedam en Eemsmond, aldus de wethouder. 'Hier zijn minder werklozen, meer vrijwilligers, is minder schooluitval en minder beroep op de wmo. Onze bewoners zijn gemiddeld beter toegerust. Er is hier veel import. Tweederde van de werkenden heeft een baan buiten de gemeente, vooral in de stad Groningen of in de Eemsmond.' Volgens cijfers van het RIVM uit 2002 is 95 procent van de bewoners tevreden met de eigen woonomgeving en voelt 90 procent er zich thuis.

Hoe hou je deze gelukkige bewoners gelukkig, dat is de essentie van de Lopster politiek. In het najaar van 2008 legde het college een nota voor de lange termijn aan de raad voor, de 'Contourenvisie'. Daarin noemde het college de leefbaarheid in de dorpen zijn hoofdoel. Die leefbaarheid omvat het overeind houden van voorzieningen als scholen, sport, zorg- en welzijnsinstellingen en het behoud van het beetje winkels dat er nog is. Een kleine greep: de zeventien dorpen hebben veertien basisscholen, vijf voetbalverenigingen met bijbehorende velden, meerdere tennisclubs, twee zwembaden (waaronder een uniek zoutwaterbad), twee bibliotheken en vrijwel allemaal een dorps huis. Ook moeten er versneld woningen gebouwd worden en bestaande woningen verbeterd. Daarvoor is jarenlang ge-

werkt aan een structuurvisie met bijbehorende bestemmingsplannen, in samenspraak met de dorpen, en zijn vervolgens concrete bouwplannen gemaakt. De raad omarmde de visiestukken en de bouwplannen vrijwel unaniem. De partijen verschillen op dit punt niet van mening. Met wie je ook praat, om de anderhalve regel vallen de woorden leefbaarheid en voorzieningen. Een jaar later al lijken de ambities echter ver buiten bereik.

De ziel uit het dorp

Recht tegenover de wethouderskamer huist Albert Rodenboog, sinds zes jaar burgemeester. Afkomstig uit Leek, grijs baardje, zachte, vriendelijke stem. Hij legt uit dat de oorzaak van de al jarenlang bestaande financiële tekorten ligt bij de te kleine budgetten uit het gemeentefonds. 'Loppersum heeft een klein aantal inwoners maar veel buitengebied met veel wegen en bruggen. Onderhoud is onze molensteen.' Met de artikel 12-status krijgt de gemeente extra hulp om orde op zaken te stellen, met name in het achterstallig onderhoud. Maar de gemeente moet zelf ook een bijdrage leveren. Structureel 1,1 miljoen euro per jaar bezuinigen is het voorstel aan de inspecteur van het ministerie die toezicht houdt. Op een begroting van ongeveer 25 miljoen euro is dit een groot bedrag. In het saneringsplan dat het college deze zomer aan de raad voorlegde, wordt een pijnlijk punt aangesneden: de financiële problemen van de gemeente worden ook veroorzaakt

door het overeind willen houden van te veel voorzieningen in te kleine dorpen. Concentratie op de ‘centrumdorpen’ Loppersum en Middelstum is noodzakelijk, aldus het college. Een heel andere boodschap dan die in de ‘Contourenvisie’ van een jaar eerder. De bijbehorende bezuinigingsvoorstellen – 40 000 op de voetbalclubs, 56 000 op de twee zwembaden, 50 000 op bibliotheken, eenzelfde bedrag op muziek, dans, kunst en dramacursussen – haalden de koppen van de regionale kranten. Het *Dagblad van het Noorden*, *De Ommelander Courant* en *Buurcontact* volgden de lokale politiek nauwgezet.

En toen stonden in september 2009 tot twee keer toe honderden dorpsbewoners voor het stadhuis om te protesteren tegen bezuinigingen. De eerste keer nog vrolijk begeleid door de fanfares, de tweede keer grimmiger. Wethouder Jansen: ‘Dat waren geen dorpsfeesten meer. Met een tractor hebben ze het gemeentehuis geblokkeerd en de voordeur dichtgeplakt.’ Voorbarig, aldus de burgemeester. ‘Wij hebben bedragen genoemd op hoofdlijnen en vragen van betrokken verenigingen en instellingen mee te denken hoe die bijeen te krijgen. Twee jaar geleden hebben we een vrijblijvende ronde gedaan. Dat leverde niets op, behalve dat men elkaar de zwarte piet toeschoof. Nu zetten we druk op de ketel met concrete bedragen.’

De oppositiepartijen sprongen erbovenop en schreeuwden met de bewoners moord en brand. Met name de fractievoorzitter van Gemeentebelangen

Hans Sauerborn wierp zich op als woordvoerder van het ongenoegen. Hij sprak in de raad van ‘kaalslag’, ‘visieloos beleid’ en zelfs van ‘onbehoorlijk bestuur’. ‘Als je de school weghaalt uit een dorp, haal je de ziel weg.’

Dat van die school staat niet zo letterlijk in het saneringsplan, geeft Sauerborn toe, maar het is wel wat ze bedoelen. ‘Ze willen naar concentratie van voorzieningen toewerken door voorzieningen in de dorpen af te breken. Maar wat goed is, moet je behouden. Als je de bibliotheek weghaalt, heeft het dorps huis geen huurder meer en valt het ook om. Hier is niet over nagedacht.’ De stevige retoriek verhuult dat Gemeentebelangen het ermee eens is, dat er gesaneerd en geconcentreerd moeten worden. De partij verpakt dat in de slogan ‘saneren door te investeren’: nieuwe brede scholen bouwen in Loppersum en Middelstum met daaraan gekoppeld goede sport- en cultuurvoorzieningen. Sauerborn: ‘Bekijk vervolgens per dorp wat nog levensvatbaar is. De voetbalclub in ’t Zandt heeft anderhalf elftal, dan kan je je geld beter besteden aan het instandhouden van de bloeiende club in Zeerijp.’

Gemeentebelangen bestaat al meer dan vijftig jaar. Sinds 2006 trekt Sauerborn de kar. Hij woont in het dorp Zeerijp, maar is geboren en getogen *stadjer*. Sauerborn heeft gewerkt in het bedrijfsleven en als interim-manager bij overheden. Zijn presentatie is iets minder ingetogen dan die van de overige raadsleden. Gemeentebelangen is pragmatisch, wil doorpakken en

staat voor een dienstbare overheid, betoogt Sauerborn. Hij is ex-vvd'er 'van de linkervleugel'. De lokale partij gaat voor de komende verkiezingen een verbond aan met D66. Sauerborn heeft het niet zo op de traditionele partijen en hun partijdiscipline. 'Een raadslid vertegenwoordigt het volk, hij moet staan voor het belang van zijn achterban. Als de Lopster raadsleden zich daaraan zouden houden, was de stemming over de bezuinigingen in de raad anders uitgevallen.'

De opstelling van Gemeentebelangen in het saneringsdebat heeft de coalitiepartijen schrik aangejaagd. Populistisch noemen ze het. Ze kijken enigszins bevreemd naar de komende verkiezingen. Corine Jansen: 'De oppositie steunt de protesten louter uit electorale overwegingen.' De fractievoorzitter van het CDA, Pier Prins, probeert de schade te beperken. 'De sanering is een verplichting van het ministerie. De raad heeft geen keus, behalve te bepalen of het linksom of rechtsom moet.' Prins, melkveehouder in het 150 zielen tellende Westerwijdwerd en sinds 2006 raadslid, heeft veel verontruste telefoontjes, brieven en e-mailtjes gekregen. 'Die verontrusting begrijpen we heel goed.' De bezuinigingsvoorstellen zijn nog globaal, zegt hij de burgemeester na. De komende vier jaar moeten ze ingevuld worden. Pas in 2014 aan het eind van de artikel 12-procedure moet de begroting in evenwicht zijn. 'Dan moet blijken wat overeind kan blijven en wat niet.' Dat is nog niet zo makkelijk, stelt hij ten overvloede vast en begint hardop na te denken: 'Kijk, er zijn nu

twee zwembaden en vijf voetbalverenigingen. Dan kan je zeggen: we gaan naar één zwembad en twee voetbalclubs. Dat is goed voor de leefbaarheid op de ene plek, maar slecht op een andere plek. Bovendien is het de vraag of je op die ene plek de overloop van de andere kan opvangen. En dingen hangen samen: als je een gymzaal sluit, kan daar ook niet meer het dorpsfeest gehouden worden. Oftewel: hoe realiseer je concentratie? Het is onze politieke taak daar op een wijze manier mee om te gaan. Voor het CDA geldt dat we de voorzieningen in de benen willen houden én bezuinigen.'

Prins wil het laatste benadrukken. 'Het kan niet anders. Iedereen in de raad weet dat. Ook Gemeentebelangen.' Hij klinkt feller. 'Het belet ze niet om hier toch tegen te stemmen. De oppositie heeft de luxe om nee te zeggen.' Het CDA is boos? Hij lacht weer. 'Nee, dit is onderdeel van politiek: het bestuur de kastanjes uit het vuur laten halen. De verkiezingen spelen een rol.'

Planning for decline

Vrijwel tegelijk met de saneringsdiscussie en daardoor enigszins naar de achtergrond gedrongen, kwam er meer onheil over Loppersum. Op aandringen van de provincie kwamen de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Eemsmond en Loppersum half september met het 'Pact regio Eemsdelta'. De Groningse gemeenten slaan de handen ineen. Onderzoek laat zien dat de bevolking in deze regio in 25 jaar zal dalen met 25%, met

een navenant effect op de vraag naar woningen, zorg, welzijn, onderwijs en dagelijkse levensbehoeften. In het Pact leggen de gemeenten zich neer bij die krimp en maken afspraken over begeleiding van de leegloop ('planning for decline'). Om de voorzieningen overeind te houden is concentratie nodig in stedelijk gebied, in de centrumdorpen en 'waar mogelijk' in bepaalde woondorpen. De woningbouw moet omlaag, er is slechts ruimte voor nieuwbouw bij gelijktijdige sloop en netto moeten er woningen verdwijnen.

Daar gingen de mooie plannen van Loppersum waar ze jaren aan gewerkt hadden. Burgemeester Rodenboog: 'Toen de provincie in de aanloop naar dit Pact al op de rem trapte, hebben wij gezegd: "Dat kan je niet maken." Uiteindelijk hebben we toestemming gekregen om de bouwplannen in de dorpen Loppersum en Middelstum door te zetten.' Voor de gemeente Loppersum is het Pact moeilijk te verteren. Rodenboog: 'De krimp vindt vooral plaats in Delfzijl. Wij dreigen meegesleurd te worden in de daarvoor noodzakelijke sanering, terwijl we denken dat het in Loppersum mee kan vallen. Wij liggen dicht bij de stad Groningen en die groeit. Er zit in het Pact een sloopopdracht, en dat is gek, want er is hier geen leegstand. Daarom zeggen wij, laat ons eerst bouwen en dan pas slopen.'

De krimp gaat honderden miljoen euro's kosten en dat gaat de draagkracht van de vier gemeenten ver te boven. Samenwerking versterkt de positie ten opzichte

van de provincie en het rijk. Rodenboog: 'Samen kan je meer, maar de eigen ruimte wordt kleiner. Er zijn momenten geweest dat je denkt dat 'ze er helemaal niet is, dat al onze plannen stopgezet moesten worden.'

Dit dilemma belaaft Loppersum op vele fronten. Wijzend op de kaart van de gemeente die aan de muur hangt, snijdt Rodenboog een heikel punt aan. De afstand tussen burgers en bestuurders is ondanks de fusie in 1990 nog altijd klein. Die beperkte omvang van Loppersum heeft echter een keerzijde. Een recent onderzoek van adviesbureau BMC naar de bestuurskracht van de Groninger gemeenten (in opdracht van de provincie) laat zien dat de meeste gemeenten, inclusief Loppersum, 'kwetsbaar' zijn, dat wil zeggen niet bij machte tot uitvoering van beleid van voldoende kwaliteit. Dat is puur een kwestie van schaal: de verhouding van de – alsmaar groeiende – hoeveelheid taken ten opzichte van het aantal ambtenaren. In Loppersum heeft één ambtenaar al snel drie taken, legt Rodenboog uit. 'Als die persoon ziek is of vertrekt, liggen drie taken stil. Bovendien moet die persoon op drie velden blijven, en dat kan nooit zo goed als wanneer je één taak hebt. In grote gemeenten heb je specialisatie en dat verhoogt professionaliteit en kwaliteit. Ten slotte is de beloning hier lager, waardoor je niet de beste mensen kunt aantrekken of behouden.'

Het strategische antwoord daarop is samenwerking met omliggende gemeenten. Loppersum doet dat al

jaren. Daarbij gaat het om interne organisatorische taken zoals het personeelsbeleid, inkoop en automatisering en ook om uitvoerende taken als brandweer en veiligheid, belastinginning, vergunningverlening en handhaving. Zelfs de sociale dienst doet Loppersum al sinds 2006 samen met een aantal omliggende gemeenten.

Komt hiermee de zelfstandige besluitvorming van Loppersum niet in gevaar? Rodenboog zegt dat dat meevalt: 'Dit is puur uitvoering, de gemeenten kunnen hun eigen beleid maken door het stellen van kaders. Al zie je in de praktijk dat onderlinge verschillen tussen gemeenten afnemen.' Aan uitvoering zit niets politieks, vindt de burgemeester. 'Geen raadslid maakt bezwaar als we belastinginning en de inkoop samen doen. Integendeel, waarom hebben we dat niet eerder gedaan, zeggen ze. Ze denken overigens dat het geld oplevert, maar dat is niet zo. Het is een inhaalslag om de kwaliteit te verbeteren.'

Toch is uitbesteding van uitvoering niet onprobleematisch. Bijvoorbeeld omdat de grens tussen uitvoering en beleid maken helemaal niet scherp is, zo ontdekte Corine Jansen, die onder meer sociale zaken en onderwijs in haar portefeuille heeft. 'Toen ik aantrad, was inwerken heel lastig omdat er op het gemeentehuis geen kennis meer was op allerlei terreinen. Ook lastig is dat er voor nieuwe visieontwikkeling geen input is.' De samenwerking gaat bovendien wel degelijk verder dan uitvoering. Met Delfzijl, Appingedam en

Eemsmond heeft Loppersum een bestuursakkoord gesloten over de afstemming van economie, wonen en voorzieningen en klimaat (maatregelen tegen zeespiegelstijging). Dat betreft ook beleid, met het bovengenoemde Pact als meest pregnante voorbeeld. Jansen erkent de spanning: 'De samenwerking is nodig om Loppersum te versterken en om acties hier mogelijk te maken. Anderzijds is het gevaar dat je daar kopje-onder gaat.' Loppersum loopt hier aan tegen de zogenoemde decentralisatieparadox: decentralisatie van rijkstaken leidt tot hogere eisen aan het lokale niveau dat daardoor gedwongen wordt tot centralisatie.

Herindeling

De autonomie van de gemeente staat dus wel degelijk op het spel. Hoewel de Lopster gemeenteraad relatief onervaren is – door tussentijdse wisseling (zeven van de vijftien raadsleden vertrokken in deze periode) hebben nog maar drie raadsleden meer dan vier jaar ervaring – hebben de leden dat wel in de gaten. Pier Prins wil eerst de voordelen van samenwerking benadrukken. Aan veel taken, waaronder vergunningverlening en handhaving, kleven geen politieke keuzen, meent hij. En bij de gemeenschappelijke sociale dienst is ruimte voor gemeenten om hun eigen 'module' te kiezen, bijvoorbeeld of je armoedebeleid laat beginnen bij 100, 110 of 120 % van het minimuminkomen. Uiteindelijk komt alles in de raad, betoogt Prins. Maar op dat punt aangekomen wil hij wel zijn bezorgdheid ui-

ten: ‘De verankering van de verantwoordelijkheid van de raad is een probleem. Hoe verder je gaat in die samenwerking, hoe meer het beleid door het bestuur wordt gemaakt, in onderhandelingen met derden, en hoe meer de vraag zich opdringt of de raad slechts formeel nog besluitnemer is.’

Voor Hans Sauerborn van Gemeentebelangen is dat geen vraag meer. ‘Wij krijgen de jaarstukken van die samenwerking, bijvoorbeeld de sociale dienst. Hoe wil je daarop corrigeren en sturen met al die gemeenteraden? Met het Pact hebben we ingestemd, maar daar hadden we natuurlijk niks over te zeggen. Als vier colleges een resultaat neerzetten, hebben de raden weinig ruimte om er nog iets aan te veranderen.’ Sauerborn is uitgesproken voorstander van samenwerking, hij wil niet terug maar juist vooruit. ‘Nu is er geen echte controle door de raad, dus moet je naar een herindeling, een samenvoeging van Loppersum met de vaste partners Delfzijl, Appingedam en Eemsum. Dan heb je weer één directe, korte lijn en één aansturing.’ Hij is overtuigd dat de Lopster bevolking het met hem eens is.

Pier Prins is daar niet zo zeker van. Hij vindt dat je in moet spelen op ontwikkelingen en die dringen aan op steeds meer samenwerking. ‘Maar herindeling is een allerlaatste stap en zeker geen ideaal. De ontwikkelingen kunnen ook wijzigen: de krimp zet niet door of er komt meer geld uit het gemeentefonds. We moeten leren van de fusie van 1990. Toen zijn van bovenaf vier

gemeenten samengevoegd en die moesten vanaf nul beginnen. Nu groeien vier gemeenten vanzelf naar elkaar toe. Laten we kijken waar dat uitkomt. In 2014, aan het eind van het artikel 12-traject, kunnen we beter beoordelen waar we staan.’ Dat je daarmee politiek in een rare tussenfase terecht komt, realiseert hij zich.

Ook voor de collegeleden moet het een vreemde situatie zijn. Zij komen terecht in een soort spagaat. Aan de ene kant moeten ze steeds vaker voor gemeentezaken buiten de gemeente zijn om met anderen te onderhandelen. Niet alleen met de samenwerkende gemeenten, maar ook met instellingen en organisaties op gebied van onderwijs, wonen, zorg en welzijn. Die zijn bijna allemaal georganiseerd op regionaal niveau. Aan de andere kant zijn er de dorpen en de dorpsbewoners die voor dit college hoofddoel zijn. Wethouder Jansen heeft er geen probleem mee. ‘Als ik iets in de dorpen hoor, breng ik dat in in de samenwerking. Als bewoners mij vertellen dat ouderen tuinhulp kunnen gebruiken, maak ik me in de samenwerking sterk voor een tuindienst.’ De rol van bestuurder verschuift daarmee van besturen naar organiseren. BMC noemt in het eerder genoemde onderzoek de rol van het college die van ‘belangenbehartiger’.

De sturingsmogelijkheden van de wethouder zijn toch al beperkt. Neem de voor vele dorpen cruciale voorziening van een school. Jansen, die ook portefeuillehouder onderwijs is, heeft over haar acht openbare basisscholen niet veel te zeggen. Die worden bestuurd

door Stichting Marenland, die 28 scholen beheert in vijf gemeenten. De zes bijzondere scholen zijn in handen van christelijke besturen. In sommige dorpen worden de openbare en de christelijke school te klein. Samenwerking zou behoud van een dorpsschool betekenen. Jansen: 'Dat is wel wat wij graag willen, maar ik kan niet sturen, alleen maar verleiden.' In 't Zandt is dat niet gelukt en daar sluit in 2010 de christelijke basisschool. In Garrelsweer, Wirdum en Stedum zal de kwestie binnenkort gaan spelen.

Groothedswaan

Zo langzamerhand ben ik wel benieuwd hoeveel er in de dorpen terug te zien is van al die politieke en bestuurlijke inspanningen. Wethouder Jansen rijdt mij naar Stedum. Hier zet ze me af bij haar partijgenote Lies Oldenhof, fractievoorzitter van de PVDA, die me ontvangt in haar huis aan de rand van het dorp. Ze sleurt me onmiddellijk mee Stedum in, regen of geen regen. Door alle voorbijgangers wordt ze begroet, naar eigen zeggen niet zozeer vanwege haar raadslidmaatschap maar meer door het actieve dorpsleven waarin zij volop meedraait. Oldenhof is docent aan de Hanzehogeschool in de stad Groningen; ze groeide op in Heerenveen maar woont sinds haar 24ste in Stedum. Ze is uiterst kritisch over de gemeentelijke beleidsmakers en beleidsmakers in het algemeen. Ze vindt ze veel te overmoedig. Bijvoorbeeld: de oude gemeentewerf, naast het gemeentehuis. Hier waren appartementen

gepland en nu blijkt dat er geen vraag naar is. 'Onder-tussen is het historische fruitveilinggebouw wel afgebroken. Plannenmakers hebben zo vaak een houding van: wij maken de wereld. Wat een onzin.'

Oldenhof heeft bij elke woning een verhaal. Een bijzondere gevel, een fraaie dakgoot. 'Dat is de boerderij van wethouder Hommo Smit. Over zijn rommelige erf wordt in het dorp gepraat, daar houden mensen hier niet van.' We passeren het voormalige gemeentehuis, de voormalige bank en de voormalige dokterswoning. De laatste winkel is in 2008 gesloten. Dan zijn we bij de pastorie, met de tweehonderd jaar oude wilgen, en daarnaast de enorme 13de eeuwse Bartholomeuskerk.

Stedum is een mengelmoes van autochtonen en import. De laatsten zijn goed opgeleide mensen met een goede baan. Veel kunstenaars ook. Dertig jaar geleden kwamen er veel mensen uit de Randstad voor de rust en die zonderden zich af. Sinds een jaar of tien bestaat de import meer uit jonge gezinnen die juist mee willen doen. En in Stedum is er veel om aan mee te doen. Naast de actieve vereniging Dorpsbelangen zijn er veel spontane initiatieven van bewoners. Oldenhof: 'Het is een gevoel van baas in eigen omgeving zijn. Als je hier iets wil, dan zoek je mensen erbij en dan doe je het.' Zoals? 'Kunstspoor: een route van één kilometer kunst door Stedum. De speelweek voor kinderen, de feestweek voor iedereen. De uitwisseling met het Duitse Stedum.'

We komen langs de voormalig hervormde school, die al eerder samen is gegaan met de gereformeerden. Nu zijn er twee lagere scholen, een christelijke en een openbare, met elk vijftig leerlingen. Dat is te weinig, dus wordt er nu gesproken over samenwerking. Oldenhof hoopt dat het gaat lukken, want een school is belangrijk voor een dorp. Maar er zijn ook ouders die de identiteit van een school belangrijker vinden dan het behoud van een dorpschool. Het geloof kalft af, tegelijk is er ook nieuwe christelijke import, waaronder boeren die elders zijn uitgekocht en in Stedum en omgeving bedrijven overnemen. De hervormde kerk is mede daardoor orthodoxer geworden. ‘Dat geeft problemen in het dorp, het is maar een kleine gemeenschap.’

Rechtsaf tussen huizen door ligt het voetbalveld, met een grote tribune waar zeker het halve dorp op past. De tribune is gebouwd aan en over een gymzaal. Oldenhof gluurt door de ramen naar binnen. Een stuk of vijftien dames op leeftijd staan te gymnastieken. Ze zwaait, vele armen zwaaien terug. ‘Dit is mooi, dit is mooi,’ roept ze. ‘Activiteiten zijn goed, dat is ontmoeting. Zoveel is er hier niet meer.’ Dat blijkt na opsomming wel mee te vallen: toneel, voetbal, ijsvereniging, jeu de boules... Maar toch, er zijn ook zaken gestopt, zoals de gymnastiek voor kinderen bij gebrek aan leiding. Mede omdat er hogere eisen gesteld worden aan zulke lesgevers.

De fractievoorzitter van de PVDA lijkt er niet rouwig om te zijn dat de bouwplannen van de gemeenten niet

allemaal doorgaan. ‘In Nederland is er veel te veel verandering om de verandering. Neem de herstructurering: nog verhuurbare woningen worden gesloopt omdat ze in de ogen van beleidsmakers niet voldoen aan moderne eisen. Hier in het dorp hebben we oude bejaardenwoningen waar nu jongeren wonen, tot hun eigen grote tevredenheid en voor slechts 300 euro. Waarom zo’n plan van bovenaf, in plaats van aan te sluiten bij de lokale wensen? Wij verpesten heel vaak de dingen met beleid.’ Met ‘wij’ bedoelt ze ook haar eigen PVDA. ‘Die is besmet met maakbaarheid.’ Grootheidswaan noemt ze dat, negeren van de werkelijkheid.

Nog een voorbeeld uit Stedum. Het dorp was een van de vier locaties waar de gemeente nieuwe woningen zou gaan bouwen. Dus werd grond aangekocht, onder andere het trapveld van het dorp. Juist dat veld werd als eerste bouwrijp gemaakt, inclusief de aanleg van een straat waaraan de huizen zouden moeten worden gebouwd. Nu ligt wegens aangepaste inzichten over de bevolkingsgroei de hele uitbreiding stil. Zo dom, zegt ze. ‘En het wordt nog erger, want om alsnog te mogen bouwen moeten er eerst woningen worden gesloopt. Dat zijn dan die kleine, oude bejaardenwoningen. Daar willen de bewoners natuurlijk niet uit, dus als er een leeg komt, timmeren ze die dicht en zo ontstaat vanzelf verkrotting.’

Dat had het dorp zelf beter kunnen doen, vindt ze. ‘Wij weten veel beter wat hier de wensen zijn. Hier woont veel deskundigheid, soms met meer ervaring

dan op het gemeentehuis.’ Mijn tegenwerping dat er botsende wensen en belangen zijn en dat de sterksten en slimsten de besluitvorming zullen kapen, wuift ze weg. Ze heeft alle vertrouwen in het oplossingsvermogen van haar dorpsgenoten. Ze wijst op de garage: ook dicht. Om milieu-eisen was de benzinepomp al eerder weg. ‘Er is best veel verdwenen, eigenlijk.’ Maar er komt ook wat terug. In de showroom van de garage zit nu sinds kort het ‘Swaithoes’, een fysiotherapie en fitnessruimte. ‘Leuke nieuw ontmoetingsplek.’

Sinds 2006 zit Lies Oldenhof in de gemeenteraad. Ze werd gevraagd en dan mag je niet nee zeggen, zegt ze. Het is een soort burgerplicht. En het valt mee, het is leuker dan ze dacht. ‘Het gaat toch over de inrichting van de eigen omgeving.’ Als al die dorpen het zelf kunnen, vindt ze dan ook dat fusiegemeente Loppersum weer opgeknipt zou moeten worden? Nee, daarover geen misverstand. ‘Het is heel goed dat veel zaken gezamenlijk gedaan worden. Op grote schaal kan het beter.’ Prima dus ook van die bovengemeentelijke samenwerking, want dat levert een betere uitvoering op. Loppersum is vaak te klein. ‘Maar belangrijk is dat de beleidsmakers zich laten inspireren door de kennis in de dorpen en de ideeën van bewoners over hoe de dorpen leefbaar te houden. De dorpse schaal blijft van belang.’

Verkiezingsstrijd

Zo beginnen en eindigen de verhalen van de Lopster politici altijd weer bij die ‘leefbaarheid’. Waarbij nie-

mand dat begrip heel precies invult. De suggestie is vaak dat de huidige situatie met de huidige voorzieningen het minimum is: met minder dreigt een spookdorp. Ondertussen zijn de verschillen in voorzieningen tussen de dorpen nu al groot. Sommige dorpen hebben alleen een dorps huis en floreren. De nabijheid van voorzieningen moet daarom niet te letterlijk genomen worden, zegt Oldenhof. ‘Tegenwoordig heeft bijna iedereen een auto, ook de ouderen van vandaag zijn minder gebonden aan een winkel, bank en dokter in het dorp zoals voorheen. Ze passen zich aan, nu er geen voorzieningen om de hoek meer zijn.’

Bij de komende verkiezingen zal het vooral hierover gaan. Alle partijen zullen betogen dat ze ‘zoveel mogelijk van het bestaande overeind zullen houden’. Maar iedereen beseft dat het op de lange termijn nog een klus zal zijn om dat zelfs maar in de centrumdorpen voor elkaar te krijgen. De fractievoorzitters die hier aan het woord komen, gaan alledrie door en dus de verkiezingsstrijd in. Wat Pier Prins betreft wordt de inzet voor het CDA: ‘Zoveel mogelijk voorzieningen in de benen houden, en als dat niet in alle dorpen kan, dan toch zoveel mogelijk in de gemeente.’ Dat past niet op een affiche, maar Prins kan het ook korter zeggen: ‘De dorps huizen moeten overeind blijven.’

Gemeentebelangen zal zich onderscheiden met de keus voor opheffing van Loppersum. Hans Sauerborn: ‘Herindeling met Delfzijl, Appingedam en Eemsmond, daar gaan we de verkiezingen mee in. Tweede

punt: saneren door te investeren.’ Hij doet geheimzinnig over de campagne. ‘We hebben contact met een professional in het dorp, die heeft leuke ideeën.’

De PVDA zal zich wat Oldenhof betreft profileren op het minimabeleid en het behoud van scholen. Maar dat is maar een deel van het verhaal. ‘Profileren doe je vooral door actief te zijn in je eigen omgeving. Zichtbaar zijn, meedoen met dingen.’ Ze schrijft een column op de PVDA-website en in de dorpskrant. ‘Het is simpel: mensen moeten je kennen, ze moeten zien dat je je inzet voor het algemeen belang. Bijvoorbeeld het sinterklaasfeest organiseren.’ Is dat het algemeen belang? ‘Het is goed dat mensen zien dat je je ook daarvoor inzet.’ Nee, dat is misschien niet heel politiek, geeft ze toe. ‘Maar politiek interesseert de meeste mensen ook niet op de directe manier. Ze stemmen op personen en wel op die personen die ze vertrouwen, en dat doen ze als ze zien dat je je inspent. Hier in het dorp krijg ik stemmen uit alle politieke hoeken, ook van vvd’ers, omdat ze mij kennen. Corine Jansen krijgt in Wirdum honderd voorkeurstemmen op driehonderd stemgerechtigde bewoners.’

Ook de collega-politici vertellen – met enige gelatenheid – dat het een vergissing is om te denken dat in een kleine gemeente mensen meer betrokken zijn bij het raadswerk en de ‘gemeentehuispolitiek’, kortom bij de lokale democratie. Interesse is er alleen als uitkomsten bewoners direct raken. Met de aangekondigde bezuinigingen is die aandacht er nu wel – niet tot onverdeeld ge-

noegen van de coalitiepartijen. Ze vrezen een afstraffing in maart. Oldenhof: ‘Als het werkt zoals ik gezegd heb, zal het meevallen. Maar ik ben er niet honderd procent gerust op.’ In het oppositiekamp heerst optimisme. Sauerborn: ‘Maart is nog ver weg, maar je mag verwachten dat dit ons geen windeieren gaat leggen.’

Gaat Gemeentebelangen straks besturen? Sauerborn blijft voorzichtig: ‘Eerst winnen, dan zien wat er gebeurt. Het zou niet de eerste keer zijn dat de winnaar niet meedoet. Het gaat erom wie straks de dans leidt. Ik heb leden van de coalitie ook al horen zeggen dat als ze samen twee zetels verliezen, ze nog genoeg hebben om door te gaan.’ Maar hij wil best wethouder worden, al hangt het af van de portefeuille. ‘Wel financiën, personeel of ruimtelijke ordening, en geen inhoudelijke thema’s als onderwijs, jeugd of wmo.’ Hij kijkt afwerend. ‘Daar heb ik niet zoveel mee.’

De andere partijen tonen geen groot enthousiasme bij het idee van bestuurlijke samenwerking met Gemeentebelangen. Dat zou overigens niet de eerste keer zijn, want de partij zat van 2002 tot 2006 ook in het college. ‘Daarmee is geen trend gezet,’ zegt Corine Jansen minzaam. ‘Besturen is visie hebben en visie heb ik bij Gemeentebelangen nog niet gezien.’ Pier Prins geeft een zuinig antwoord: ‘We sluiten op voorhand niemand uit.’

Sauerborn kent de sentimenten. ‘We zijn de luis in de pels. Dat wordt ons niet altijd in dank afgenomen. Maar ik zie inmiddels wel beweging in onze richting.’

Ook om een andere reden wordt collegedeelname van Sauerborn spannend. Begin 2009 beleefde Loppersum een eigen burgemeestersaffaire. Bij de procedure tot herbenoeming van Rodenboog lekte de stemming van de raadsleden uit naar het *Dagblad van het Noorden*: tien voor en vijf tegen, waaronder Gemeentebelangen en GroenLinks. Het lekken kostte een raadslid van GroenLinks de kop. Sauerborn verbloemt zijn opvattingen over de burgemeester niet: 'Hij is niet sterk. Goed voor linten doorknippen, maar verder niet productief. Hij stelt zich ook niet op als burgervader. Zoals bij dit saneringsplan, daar toont hij geen medeleven, geen zorg of warmte.'

Op de kamer van de burgemeester verandert de stemming onmiddellijk na de vaststelling dat er straks een nieuwe kiezersuitspraak ligt en er wellicht een andere coalitie komt. 'Dat is denkbaar,' antwoordt hij met verholen weerzin. De burgemeester moet een kameleon zijn? 'Ja.' Hij roept zichzelf tot de orde. 'Ik denk overigens dat een ander college niet heel veel ander beleid zal voeren.'

Ik wandel nog een keer Loppersum in. Het oude gemeentehuis wordt verbouwd. Daar komt een wellnesscentrum, verneem ik. Ach, dat is mooi. Wellness – zijn ze daar in het nieuwe gemeentehuis niet ook mee bezig?

Personalia

Gerard Anderiesen (1954), stadsocioloog, werkte in de jaren tachtig en negentig als onderzoeker in Rotterdam en Amsterdam. Hij heeft vooral onderzoek gedaan naar de sociale aspecten van stedelijke verandingsprocessen in de 19de-eeuwse en vroeg-naoorlogse wijken. In 1994 werd hij directeur van de Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties en is vanuit die rol actief betrokken geweest bij het vorm geven van de nieuwe verhoudingen tussen lokale overheden en corporaties. In 2002 is hij benoemd tot algemeen directeur van de Algemene Woningbouw Vereniging, die in 2008 is gefuseerd met Het Oosten tot Stadgenoot. Hij is sindsdien voorzitter van het bestuur. Stadgenoot beheert 34 000 woningen, verspreid over de gehele stad, en is actief in vrijwel alle herstructureringsgebieden

Frans Becker (1948) is politicoloog. Hij is adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Jan-Jaap van den Berg (1968) is historicus en politicoloog. In 1999 promoveerde hij op *Deining. Koers en karakter van de ARP ter discussie 1956-1970*. Nadien werkte hij als redacteur bij de *Staatscourant* en als projectleider

bij het adviesbureau B&A Groep. Hij was van 2003 tot 2009 secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur, de bestuurdersvereniging van de PVDA, en werkt vanaf begin 2010 als strateeg voor de provincie Noord-Holland.

J.Th.J. van den Berg (1941) is oud-voorzitter van de directieraad van de VNG, oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting en emeritus hoogleraar aan de Universiteit Leiden. Van 1992 tot 1996 was hij lid van de Eerste Kamer. Hij is op dit moment hoogleraar parlementair stelsel aan de Universiteit Maastricht.

Bouwe de Boer (1962) is sinds 1994 energievoorzitter bij de gemeente Leeuwarden. Sinds 2004 werkt hij daarnaast als 'energie-aanjager' ook voor de provincie Fryslân. Hij ontving in 2008 als eerste Nederlander een 'duurzaam lintje' van minister Cramer. Naar het oordeel van de jury was De Boer een van de mensen in Nederland die zich op de meest onderscheidende manier hebben ingezet voor een duurzame ontwikkeling. De Boer is initiator van vele projecten, zoals de Frisian Solar Challenge, het rijden op groen gas, elek-

trisch rijden en varen en diverse zonne-energie-ontwikkelingen.

Paul Bordewijk (1943) studeerde fysische chemie in Leiden. Hij was hier van 1977 tot 1993 gemeenteraadslid, en in de periode 1980-1991 wethouder van (o.a.) financiën. Thans vooral werkzaam als publicist. Hij verzorgt het college Lokale en regionale politiek voor derdejaarsstudenten politieke wetenschappen bij Campus Den Haag, de Haagse vestiging van de Universiteit Leiden.

Ferd Crone (1954) was van 1994 tot 2007 Tweede-Kamerlid voor de PVDa. In die functie was hij onder andere woordvoerder elektriciteitsmarktbeleid. Daarvoor was hij woordvoerder bij de FNV voor milieubeleid (1987-1992) en hoofd mondiaal milieubeleid op het ministerie van VROM (1992-1994). Sinds 2007 is Crone burgemeester van Leeuwarden, een stad die alom tijdelijk bekendstaat als het gaat om het voeren van een groene politiek.

Carolien Gehrels (1967) werd geboren in Dronten (Flevoland) in een familie van polderpioniers. Haar ouders en voorouders kwamen uit Haarlemmermeer. Ze ging naar de middelbare school in Kampen en studeerde Nederlands in Groningen. In Amsterdam werkte zij als medewerker ziekteverzuim in het Onze Lieve Vrouwe Gasthuis. Via een communicatiebureau

maakte ze de overstap naar Berenschot en hield ze zich onder andere met citymarketing bezig. Haar succesvolste project was de strategie voor Amsterdam, resulterend in het bekende 'I Amsterdam'. Na zes jaar als managing director bij Berenschot kreeg ze in april 2006 de kans over te stappen naar de politiek en werd benoemd als wethouder in Amsterdam. Haar portefeuille omvat kunst en cultuur, lokale media, sport en recreatie, bedrijven, deelnemingen en inkoop, programma maatschappelijke investeringen, citymarketing en creatieve industrie.

Menno Hurenkamp (1971) is politicoloog verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, tegenwoordig wonend te Moskou. Eind 2009 verschijnt bij Van Genep *De kleine pijn van de vooruitgang. Honderd en nog wat stukjes uit de Groene Amsterdammer over de verzwelling van Nederland*.

Simon B. Kool (1950) is tentoonstellingsmaker en medestichter van fotobureau Hollandse Hoogte. Hij publiceert over fotografie. Recent werk van zijn hand zijn exposities en publikaties over de Russische fotograaf Oleg Klimov in Huis Marseille, Amsterdam, het legendarische *SS Rotterdam* in het Nederlands Fotomuseum in Rotterdam en in 2009 *Comeback Cities in the Picture*, een foto-historisch overzicht van twaalf Europese textielsteden in het Textielmuseum in Tilburg. Van 1999 tot 2005 was hij parttime docent Be-

roepspraktijk aan de Masters Fotografie St. Joost Academie in Breda.

Jelle van der Meer (1957) is journalist en publicist. Hij is mede-auteur van boeken over democratie, gelijkheid en migratie. Binnenkort verschijnt *Kroniek van de aangekondigde ellende* (werktitel), over de economische crisis en de multiculturele samenleving.

Pieter Nieuwenhuijsen (1946) is politicoloog en freelance journalist. Hij was van 1988 tot 2000 hoofdredacteur van *Binnenlands Bestuur*. Daarvoor was hij verbonden aan de Wiardi Beckman Stichting als secretaris van de Sectie Gemeente, Gewest en Provincie.

Bert Otten (1963) is jurist (arbeidsrecht) en sinds 2002 wethouder werk, inkomen en zorg voor de PVDA in de gemeente Hengelo. Hij werkte hiervoor als trainer/adviseur op het terrein van medezeggenschap en organisatie-ontwikkeling, o.a. bij GTP International.

Pieter Tops (1956) is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg en lid van het college van bestuur van de Politieacademie. Boeken van zijn hand over lokale politiek zijn onder meer *Moderne regenten* (1994), *De binnenkant van politiek* (2002, met S. Zouridis), *Regimeverandering in Rotterdam* (2007) en *Frontlijnsturing* (2007, met C. Hartman). In 1998 verzorgde Tops de Wibautlezing op het festival van het

lokaal bestuur onder de titel *Een renaissance van het raadslid*.

Ruud Vreeman (1947) was voorzitter van de Vervoersbond FNV (1988-1992), partijvoorzitter van de PVDA (1992-1997, met Felix Rottenberg), lid van de Tweede Kamer (1994-1996), burgemeester van Zaanstad (1997-2004) en burgemeester van Tilburg (2004-2009).

Jouke de Vries (1960) is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van de Campus Den Haag van diezelfde universiteit. Hij publiceert regelmatig in internationale en nationale tijdschriften. Hij schreef met Paul Bordewijk de bundel *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Consensusdrang in politiek en bestuur* (Amsterdam 2009) over lastige besluitvormingsprocessen.

Rutger Zwart (1964) is historicus en ondernemer. In 1996 promoveerde hij op *Gods wil in Nederland*, over het ontstaan van het CDA. Ook publiceerde hij over het politieke denken van Frits Bolkestein (*Het brein van Bolkestein*, SUN 1997) en redigeerde hij een bundel over het kabinet-Den Uyl (*Illusies van Den Uyl. De spreiding van kennis, macht en inkomen*, Het Spinhuis 1998). In 1995 richtte hij communicatiebureau Ravestein & Zwart op. Sinds 2002 is hij raadslid voor de PVDA in Nijmegen, sinds 2006 fractievoorzitter.

Personenregister

- Aartsen, J. van 38, 169
Aboutaleb, A. 38, 178
Acker, A. van 116
Alberse, H. 78
Anderiesen, G. 15
Andeweg, R. 52, 60, 179, 180
Asscher, L. 147, 150
Asselbergs, F. 115
- Balkenende 21, 27, 28, 33, 106, 119, 126, 161, 162, 178, 179
Beauvoir, S. de 182
Becker, F. 18, 117, 141, 150
Beltman, A. 76
Beltman, G. 76
Berg, J.J. van den 16
Berg, J.Th.J. van den 10, 15, 116, 117
Berg, E. 107
Boekman, E. 10, 61
Boer, B. de 16
Boer, H. de 33
Bordewijk, P. 14, 41, 42, 180
Bos, W. 32, 111, 119, 139
Bosch, F.J.P. van den 24-26, 173
Bouman, S. 78, 80, 93, 94, 97-99
Bovens, Th. 59, 169
Breeman, G. 146, 173, 180
Brempt, K. van 144
Brouwer-Korff, A. 115
- Cohen, J. 12, 35, 38
Cornielje, C. 78
Crone, F. 16
- Daamen, F. 79
Daamen, M. 76
Dekker, S. 129
Depla, S. 41, 163
Derksen, W. 134, 150
Diepenbrock, B. 76, 78, 86
Drees, W. 10-12, 107, 108, 115-117
Duivesteyn, A. 115, 117
- Elzinga, D.J. 112, 134, 135
- Fleurke, F. 105, 106, 116, 117
Florida, R. 14, 43, 44, 46, 49
Fortuyn, P. 21, 25, 33, 35, 40, 48, 103, 109
Fransman, J. 104, 116
- Geerts, B. 79
Gehrels, C. 14, 74
Gerritsen, A.L. 173
Gesink, R. 75
Gijzel, R. van 34
Glaeser, E.L. 14, 44, 49
Gogh, Th. Van 48
Gogh, V. van 48
Goverde, H. 173, 180
Graaf, T. de 33

- Gruijters, H. 109
 Gunsteren, H. van 52, 60
- Haan, P. de 33
 Hamer, M. 133
 Haverdil, Johan 78, 79, 93
 Haverdil, John 75, 77-79, 92
 Heerma, E 120
 Hek, Y. van 't 77
 Hiddink, G. 75
 Hoeven, M. van der 32, 72, 154, 155
 Hond, M. de 28
 Horst, G. ter 34
 Huntelaar, K.J. 75
 Hurenkamp, M. 141
- Jansen, C. 182, 184, 185, 187-189, 192
 Jonker, H. 78, 89
- Kalden, C. 178
 Kalma, P. 137, 150
 Karakus, H. 116
 Klamer, A. 71
 Klijnsma, J. 115
 Kok, J. de 78
 Kok, T. 79, 92
 Komrij, G. 75
 Kool, S.B. 16
 Kramer, T. 32
 Kranendonk, A.P. 173
 Kriens, J. 116
 Krop, H. 17, 18, 41, 62, 150
- Laan, E. van der 119, 120, 130, 131
 Leroy, P. 153, 154
 Levy, L. 147, 150
 Liagre Böhl, H. de 9, 17
 Lieshout, P. van 139
- Meer, J. van der 16
 Miranda, S.R. de 9, 10, 18, 61, 133
 Monasch, J. 33, 42
- Nieuwenhuijsen, P. 10, 14, 17, 18, 41, 42, 133, 134, 146, 150
 Noordanus, P. 115
- Oldenhof, L. 189-192
 Onna, van 79
 Otten, B. 15
- Pamuk, O. 64, 65, 74
 Pans, R. 34, 179
 Peters, J. 148, 151
 Peters, K. 179, 180
 Pouw, J. 148, 151
 Prins, P. 185, 187, 188, 191, 192
- Reigers, B. 76
 Reigers, T. 76
 Remkes, J. 122
 Reve, G.K. van het 72
 Reybrouck, D. van 60
 Rodenboog, A. 183, 186, 187, 193
 Roos, A. de 17, 61, 150
- Sandberg, W. 61
 Sauerborn, H. 184, 185, 188, 191, 192, 193
 Scelag, M. 79, 92
 Schaefer, J. 133
 Scherer, K. 78, 90
 Schrijer, D. 116
 Schumpeter, J.A. 177
 Sennet, R. 148, 151
 Smit, H. 189
 Spekman, H. 40
 Spies, H. 78, 83-86
 Staal, J. 71, 74, 115
 Stevaert, S.
 Stone, C. 53, 60

Swens, J. 156
Swierstra, T. 60, 143

Tak, P.L. 8
Termeer, K. 173, 180
Tops, P.W. 14, 16, 28, 41, 59, 60, 116
Troelstra, P.J. 9, 10

Uyl, J.M. den 70, 141, 150

Veen, R. van der 49, 176, 180
Veld, J. in 't 74, 142, 175, 180, 190
Veling, K. 173
Verbeek, L. 34
Vermeend, W. 159
Vogelaar, E. 126, 142, 161
Vreeman, R. 14, 49, 54, 133, 150

Vries, D. de 79, 92
Vries, J. de 16, 42, 180
Vries, K. de 31, 34

Wanders, G. 79
Weber, M. 172
Wellink, N. 77
Welschen, R. 109, 117
Wibaut, F.M. 8-12, 17, 18, 30, 38, 61, 66, 102, 107, 108, 115-117,
133, 161
Wijkamp, P. 78
Wilders, G. 21, 40
Willemse, R. 107, 117
Wolfsen, A. 34

Zalm, G. 137
Zwart, R. 16, 64, 173

ISBN 978 94 90565 01 5

© 2009 Wiardi Beckman Stichting, Den Haag

KOPIJREDACTIE

Sjoerd de Jong, Amsterdam

OMSLAG

Voor: *Ulf, 28 oktober 2009. Entree tijdens de officiële opening van de Drufabriek. De kolen in de badkuipen symboliseren dat de DRU weer in functie is: als cultuurfabriek.*

© STAN BOUMAN, SILVOLDE

Achter: *Ulf, december 1962.*

PRIVÉBEZIT JOHN HAVERDIL

BOEKVERZORGING

KM Grafisch Werk, Amsterdam

DRUK

Hooiberg | Haasbeek, Meppel

www.wbs.nl



Onder redactie van:

Frans Becker
Menno Hurenkamp

Gastredacteur:

Pieter Tops

Het wethouderssocialisme behoort tot de kern van het erfgoed van de sociaal-democratische beweging in Nederland. In de jaren tussen de oorlogen vond de politieke creativiteit en daadkracht van de socialistische beweging vooral een uitweg in de gemeentepolitiek, waar de socialistische wethouders een omvattend project voor emancipatie en lotsverbetering van de Nederlandse arbeidersbevolking – en in bredere zin: de burgers van hun gemeenten – in gang zetten op het gebied van volkshuisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en cultuur. Ook na 1945 vormde de gemeente een van de belangrijkste werkterreinen voor de pvdA en was voor sociaal-democratische gemeentepolitiek en politici een pioniersrol weggelegd, tot in de huidige tijd.

In 2010 vinden de verkiezingen voor de gemeenteraad plaats. Reden voor de Wiardi Beckman Stichting om de aandacht te richten op de traditie en de vooruitzichten van de sociaal-democratische gemeentepolitiek. Welke inspiratie biedt het wethouderssocialisme voor nu? Wat zijn de belangrijkste politieke en bestuurlijke ontwikkelingen in de sociaal-democratische gemeentepolitiek? En welke thema's zullen in de komende periode een centrale rol spelen in de gemeentepolitiek van de pvdA? Met bijdragen van Carolien Gehrels, Pieter Tops, Jouke de Vries, Joop van den Berg, Bert Otten, Gerard Anderiesen, Rutger Zwart, Jan-Jaap van den Berg, Jelle van der Meer, Simon B. Kool, Pieter Nieuwenhuijsen, Paul Bordewijk, Ferd Crone, Bouwe de Boer en Ruud Vreeman.