

Gemeente: basiscel parlementaire democratie

Gemeenten kunnen zich in een grote wetenschappelijke belangstelling verheugen. Verschillende onderzoeken naar politieke en organisatorische aspecten van het lokale bestuur, zoals bij voorbeeld naar het functioneren van deelgemeenteraden en de bestuurskracht van kleine gemeenten, worden uitgevoerd. Verliest de gemeente in aanzienlijke mate aan belang en brokkelt haar positie onder bezuinigingen en machtige centrale overheid af? Of wordt zij juist belangrijker in een maatschappij, waarin kleinschaligheid en oriëntatie van burgers op minder belangrijke structuren en verbanden wel als ingrijpende ontwikkelingen worden genoemd?



door
Peter
Castenmiller
en Vic
Veldheer¹

In dit artikel halen we enkele elementen uit de SCP-studie *Gemeente, burger, klant* naar voren. Resumerend kan de ontwikkeling van gemeentelijke taken vanaf 1850 op hoofdlijnen worden getypeerd als een verschuiving van de meer administratieve en politionele taken naar meer sociale en economische taken, waarna geleidelijk aan meer accent is gelegd op sociale en culturele taken. Deze verschuiving gaat gepaard met een afname van autonome taken; taken die eerst door gemeenten werden behartigd zijn gaandeweg door de rijksoverheid overgenomen. De gemeenten werden niet geheel buiten spel gezet, maar werden in medebewind betrokken bij de uitvoering. De teruggang in autonome taakuitoefening is gepaard gegaan met een toename in medebewindstaken. Hoewel de formele beleidsruimte in de loop der tijd is ingekrompen, hebben gemeenten wat de materiële beleidsruimte betreft meer vrijheidsgraden. De wijze waarop gemeenten gebruik maken van hun bevoegdheden is afhankelijk van vele factoren waarvan enkele in het navolgende worden aangeroerd. De gemeentelijke bestuurspraktijk laat een grote mate van differentiatie en pluriformiteit zien. In het licht van de wederzijdse afhankelijkheid van rijk en

gemeenten is de macht en invloed van het lokale bestuur niet gering.

Opvattingen burgers

De inwoners van Nederland nemen ten aanzien van de eigen gemeente een enigszins ambivalente houding aan. Enerzijds zijn zij zeer geïnteresseerd in het wel en wee van hun woonplaats. Uit recente gegevens uit het onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* van het Sociaal en cultureel planbureau komt naar voren dat lokaal nieuws veel populairder is dan landelijk nieuws. 71% leest (bijna) altijd nieuws over de eigen woonplaats in de krant. Over binnenlands nieuws leest 'slechts' 48%. De grote belangstelling voor de eigen woonplaats gaat wel gepaard met de opvatting dat de landelijke politiek belangrijker is dan de lokale. Als men de belangstelling toespitst op interesse voor plaatselijke of landelijke politiek, dan kan de landelijke politiek zich verheugen in grotere populariteit. Volgens een AVRO/NIPO-enquête die werd gehouden rond de gemeenteraadsverkiezingen van 1986, is 43% van de respondenten zeer geïnteresseerd in de politiek van de eigen gemeente. Grote interesse voor de landelijke politiek heeft 62%. In de culturele-veranderingen-enquête van het SCP antwoordt 25% van de respondenten dat beslissingen van de regering in Den Haag doorgaans op het dagelijks leven veel invloed hebben. Aan beslissingen van de gemeenteraad wordt slechts door 15% een groot belang toebedeeld. Ondanks de belangrijker positie van de landelijke politiek, betekent dit niet dat plaatselijke politiek geschuwd wordt. Eerder integendeel. In 1986 geeft 20% van de respondenten in het culturele-veranderingenonderzoek op zich wel eens samen met anderen ingespannen te hebben voor een lokale kwestie. Bij een landelijke kwestie is 16% actief geweest. En indien men verschuivingen wil in de verhouding tussen rijks- en lokale overheid (ongeveer 50% van de respondenten heeft hierover geen mening) is een overgrote meerderheid van mening dat de gemeente meer te zeggen moet hebben.

Al met al is het beeld van de lokale overheid in vergelijking met de landelijke overheid in de ogen van de burgers gemengd. Misschien wordt dit

gedeeltelijk veroorzaakt door het gegeven dat de positie van de plaatselijke overheid (weer in relatie met de landelijke overheid) niet altijd duidelijk is. Gemeenten zijn voor een belangrijk deel uitvoerder van 'in Den Haag genomen' beslissingen. De landelijke politiek is in zo'n situatie belangrijk.

Maar indien burgers naar aanleiding van zo'n beslissing politieke activiteit willen ondernemen, komen zij in veel gevallen in contact met de plaatselijke overheid. Een voordeel van deze gang van zaken is dat gemeenten hoe dan ook de ruimte hebben dergelijke 'in Den Haag genomen' beslissingen in enige mate vorm te geven, te beïnvloeden en zo de inhoud aan het beleid mede te bepalen. Vaak zal dit betekenen dat de algemene landelijke 'Haagse' beslissingen in een vorm gegoten zullen worden die aansluit bij de specifiek lokale situatie. Dit maakt het voor inwoners van een gemeente zeker niet oninteressant actief te zijn in de lokale politiek.

Maar over deze, zeker niet onbelang-

Publikaties begeleiden VNG-congres

Het VNG-congres, dat 2 en 3 juni in Amsterdam plaatsvindt, wordt begeleid door twee speciale publikaties: *Gemeente, burger, klant* van het Sociaal cultureel planbureau en *Gemeente in perspectief* van SGB0, de onderzoeksafdeling van de VNG. In dit nummer bespreken erving. De publikaties verschijnen dezer dagen.

Het planbureau voorziet dat de gemeente een belangrijker rol zou kunnen spelen bij het oplossen van problemen, waarmee de huidige verzorgingsstaat wordt geconfronteerd. De gemeente kan als bestuursorgaan dat het dichtst bij de burger staat, klantgericht werken, waar nodig de noodzakelijke samenhang aanbrengen in de dienstverlening en de beleidsvernieuwing stimuleren. De gemeente heeft de mogelijkheden om waardevolle initiatieven van groepen uit de bevolking te ondersteunen.

De SGB0-publikatie geeft gesprekken weer met 34 fungerende en vier oud-gemeentebestuurders over hun visie op de toekomst van de VNG.

1. Beide auteurs zijn verbonden aan het Sociaal en cultureel planbureau, afdeling beleidscoördinatie en planningsvraagstukken.

rijke positie van de gemeente willen we het hier niet hebben. Thans richten we de aandacht juist op die beleidsterreinen waar gemeenten nog een relatief grote beleidsruimte hebben. Op enkele terreinen zien we aanknopingspunten voor gemeenten om zich in de toekomst te profileren. Die liggen in het verlengde van hiervoor aangeduide taakverschuivingen.

Enige accenten in taakstelling

Een eerste accent ligt op taken op sociaal en cultureel terrein. Aan voorzieningen op het gebied van de kunsten, het bibliotheekwerk, lokale of regionale omroep, sport en recreatie, amateuristische kunstbeoefening, musea en monumenten en sociaal-cultureel werk wordt door de lokale overheid veel aandacht en geld besteed. Recent zijn er verschillende voorbeelden die benadrukken dat gemeenten juist hier een belangrijk eigen beleid kunnen voeren. Te denken is aan de verkoop van de stadsschouwburg van Almelo, de vormgeving van de Haagse binnenstad (stadhuis!) of de voorgenomen verkoop van een Mondriaan in Hilversum om daarmee ander, belangrijker geacht, lokaal beleid te financieren.

Het zijn ook juist deze terreinen waar de gemeenten van oudsher actief zijn geweest. Bovendien blijkt dat de gemeentelijke betrokkenheid met deze beleidssector de afgelopen jaren is toegenomen waar die op andere terreinen is afgenomen. Op het sociaal en cultureel terrein zou de gemeente zich sterker kunnen profileren, met name ook omdat de rijksoverheid juist hier haar beleidsinspanningen vermindert.

Een tweede accent in de lokale taakstelling heeft betrekking op de positie van de gemeente als bestuursorgaan dat het dichtst bij de burger staat. De gemeente vormt de basiscel van de parlementaire democratie. Er is al op gewezen, dat de lokale overheid in veel gevallen uitvoerder is van nationaal beleid. Vaak is hierbij de overweging dat gemeenten het bestuursorgaan zijn dat het dichtst bij de burger staat. Deze korte afstand tussen burger en lokale overheid heeft ook nog andere effecten, waarbij de eigen beleidsruimte van gemeenten weer manifest wordt. Zo fungeert de gemeente als instrument voor democratische vorming van de burgers. Experimenten met inspraak, nieuw bestuurlijk functioneren (binnengemeentelijke decentralisatie, ambtelijke deconcentratie, buurt- of

zelfbeheer) vinden her en der plaats. In alle gemeenten hebben buitenlanders stemrecht, wat voor landelijke verkiezingen nog niet geldt. Maar de gemeente kan niet alleen alternatieven voor politieke besluitvorming beproeven. Recent wordt duidelijk dat bij het lokale bestuur ontwikkelingen die zijn gericht op verbetering van de organisatie en cliëntgericht werken, hoge ogen gooien. Het is niet verwonderlijk dat deze ontwikkelingen juist daar opgeld doen. Gemeenten zijn meer en meer gedwongen om, onder druk van bezuinigingen, efficiënt te werken. De noodzaak tot een flexibele organisatie diende zich hier al snel aan. Tevens zijn de contacten tussen overheid en haar cliënten, de burgers, hier het meest frequent. Voor ambtenaren bij de rijksoverheid zijn klanten vaak andere ambtenaren, politici of organisaties en groepen van burgers (belangenorganisaties). Voor een ambtenaar van de gemeente is de cliënt veeleer de burger aan het loket, de burger die belt; burgers, die met incidentele klachten en vaak zonder achtergrondkennis aankloppen bij de dichtstbijzijnde overheid, de gemeente. In dit verband kan bij voorbeeld gewezen worden op gegevens uit het Nationaal kiezersonderzoek 1986. In deze enquêtes wordt gevraagd naar politieke activiteiten, die worden ingeleid als mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beslissingen van de Tweede Kamer. De vraag in de enquête luidt vervolgens welke activiteiten men ondernomen heeft. 14% van de respondenten blijkt dan wel eens contact opgenomen te hebben met burgemeester, wethouder of gemeenteraadslid. Slechts 8% nam contact op met een minister of Tweede-Kamerlid. Overigens moeten we hierbij wel aantekenen dat, ondanks de inleiding tot deze vragen, niet vaststaat of de respondenten bij elke activiteit weer gedacht hebben aan de pogingen invloed uit te oefenen op beslissingen van de Tweede Kamer. In ieder geval geven deze antwoorden aan dat contacten met plaatselijke politici *om welke reden dan ook* frequenter zijn dan met landelijke politici.

Een derde accent betreft de mogelijke rol van gemeenten om de gevolgen van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen voor de burger te beïnvloeden. Hierbij is bij voorbeeld te denken aan liberalisering van de levensstijl, deconfessionalisering, emancipatie of individualisering. Gemeenten kunnen bepaalde posi-

tieve ontwikkelingen stimuleren dan wel negatieve gevolgen opvangen. Hoewel de armslag van gemeenten hier beperkt is, kunnen zij deze ontwikkelingen wel nauwgezet volgen en allerlei waardevolle initiatieven uit de gemeenschap ondersteunen. Op die manier kan een bescheiden bijdrage worden geleverd aan de versteviging van de lokale structuur. Een vierde accent in taakstelling heeft te maken met de bijdrage die gemeenten kunnen leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het overheidsbeleid als geheel. Gezien de vervlechting van het landelijke en lokale beleid, kunnen de gemeenten hun potentieel aan macht en middelen inzetten op de gewenste aandachtsgebieden. De landelijke overheid is voor haar beleidsvoering voor een groot deel afhankelijk van de medewerking van gemeenten. Die afhankelijkheid kan door gemeenten worden aangewend voor een verbetering van de bestuurspraktijk in algemene zin.

Een cultuurgemeente?

Zowel de activiteiten van gemeenten op sociaal en cultureel terrein, als het functioneren van gemeenten als plaats van democratische vorming, of als plaats waar bestuurlijke en organisatorische experimenten plaatsvinden, kunnen leiden tot een bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit van het overheidsbeleid als geheel. Originaliteit, creativiteit en bovenal de ruimte om eigen beleid en organisatie vorm te kunnen geven, zijn hiervoor vereisten. Maar als deze ruimte er inderdaad is en als lokale bestuurders inderdaad op creatieve wijze gestalte kunnen en willen geven aan het beleid, waarbij ze inspelen op de plaatselijke situatie, dan kan dit uiteindelijk leiden tot een kwaliteitsverbetering in het openbaar bestuur. Wellicht leidt dat ook tot een grotere tevredenheid van burgers over het optreden van de overheid en zo tot een verkleining van de afstand tussen burgers en overheid. Aan te nemen is dat deze tevredenheid niet alleen betrekking heeft op de lokale overheid maar op het politieke en bestuurlijke systeem als geheel.

De functie van gemeenten, zoals die hiervoor beschreven is, kan men wel samenvatten onder de term *cultuurgemeente*. Dit begrip werd in de jaren vijftig door Van Poelje (1951) geïntroduceerd. Hoewel zijn invulling van het begrip door zijn tijd was gekleurd, is de betekenis nog actueel. Daarbij wordt het begrip 'cultuur' breed opgevat. Sprekend over

Vervolg van blz. 398

gemeenten in de zin van cultuurgemeente betekent noodzakelijkerwijze een onderbelichting van andere gemeentelijke taken op het terrein van de werkgelegenheid, sociale zekerheid, huisvesting, ruimtelijke ordening, enz.

Het begrip 'cultuurgemeente' heeft

niet alleen betrekking op de sociale en culturele sector, maar omvat ook activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking en recentelijk het vredesbeleid.

Maar het gaat ook om de relatie met de burger in nog een andere zin. De gemeente als cultuurgemeente lijkt een belangrijke, zo niet onmisbare schakel te vormen in de relatie tussen

burgers en overheid. In een cultuurgemeente is veel ruimte voor eigen beleid, ruimte voor experimenten met politieke besluitvorming en organisatorische vormgeving, en ruimte voor creatieve omgang met de uitvoering van landelijk besloten beleid. Het lijkt erop dat juist hier belangrijke perspectieven liggen voor de plaats van de gemeente in de toekomst.