

Convergentie tussen de Nederlandse en Vlaamse lokale politiek?

Peter Castenmiller

BESPREKING VAN:

- Boogers, M. (2007). *Lokale politiek in Nederland. De logica en dynamiek van plaatselijke politiek*. Den Haag: Lemma.

- Reynaert, H. (ed.) (2007). *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.

Er schijnt een groot verschil te bestaan tussen het voetbal in de hoogste klasse van het betaalde voetbal en de klassen daaronder. Verenigingen die na een jarenlang verblijf in de hoogste klasse degraderen worden, zelfs met een vrijwel ongewijzigde selectie, niet zomaar kampioen in de klasse daaronder. Dat is vreemd. Immers, de spelregels zijn gelijk, het is gewoon elf tegen elf en degene die de meeste doelpunten scoort wint.

Eenzelfde verschil lijkt te bestaan tussen nationale en lokale politiek. Op het eerste gezicht gaat het om vergelijkbare arena's: er zijn politieke partijen, die vormen coalities om tot meerderheden te komen en die gaan, met vallen en opstaan een programma uitvoeren.

Toch is er een wereld van verschil tussen nationale en lokale politiek, iets waarmee

rond lokale verkiezingen overigens menige mediarubriek problemen ondervindt. Maar het inzicht dat lokale politiek toch echt 'andere politiek' is wint aan terrein. Immers, zelfs bij oppervlakkige beschouwing blijken er wel degelijk andere spelers, andere partijen en andere spelregels te zijn.

Zowel in Nederland als in Vlaanderen verscheen onlangs een boek dat het specifieke karakter van de lokale politiek centraal stelt. In Nederland is dat *Lokale politiek in Nederland, de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, van de hand van de Tilburgse wetenschapper Marcel Boogers. In Vlaanderen betreft het *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Deze laatste uitgave is een bundel waaraan een aantal Vlaamse wetenschappers, allen verbonden aan de Universiteit van Gent, een bijdrage leveren. De Gentse

hoogleraar Herwig Reynaert tekent voor de redactie.

Beide boeken vertonen overeenkomsten. Zo lijken zij beide primair bedoeld als 'leerboek' voor studenten die in het bijzonder geïnteresseerd zijn in de lokale politiek. Vanuit die optiek zijn zij zonder meer geslaagd. Beide boeken zijn vlot geschreven, informatief en belichten goed de bijzondere facetten van het lokale bestuur.

De overeenkomst is er ook omdat de Nederlandse en Vlaamse lokale politiek grote gelijkenis blijken te vertonen. En dat is niet vreemd, want de bron van beide bestuursystemen is identiek. Immers, Thorbecke vertrok in 1830 noodgedwongen uit Gent, vanwege de Belgische opstand. De Belgen kozen, eenmaal onafhankelijk van het toentertijd zeer behoudende Holland, voor een sterk liberale grondwet. In Nederland duurde het een kleine twintig jaar langer voordat het liberalisme voldoende voet aan de grond had om de grondwet te hervormen. Thorbecke liet zich wat Nederland betreft vervolgens inspireren door vele buitenlandse voorbeelden, waaronder België.

Bij gelijktijdige lezing van beide boeken springen de overeenkomsten tussen de beide lokaal-politieke systemen in het oog. Dat geldt niet alleen de ontstaansgeschiedenis en de structuur, het betreft ook actuele discussies rond de positie van de burgemeester, die ook in Vlaanderen nog steeds formeel benoemd wordt door de nationale overheid (in Nederland door de "Kroon", in België door de minister). Het enige verschil met Nederland is dat

de Vlaamse burgemeester eerst een verkozen raadslid is. De overeenkomsten betreffen ook de invloed van burgers op het lokale beleid en pogingen de toegang tot het lokale bestuur te vergroten. Weliswaar is men in Vlaanderen uiteindelijk teruggeschrokken voor zulke forse ingrepen als de introductie van het dualisme in Nederland, maar een paar jaar terug kenden ook in Vlaanderen de plannen voor bestuurlijke vernieuwing een hoge ambitie. Uiteindelijk zijn deze gesmoord in de ondoorzichtige coalitiepolitiek, waarbij in het huidige tijdsgewricht helemaal niemand meer wil bewegen. Zowel op landelijk niveau als op het niveau van Vlaanderen en Wallonië moeten partijen proberen tot samenwerking te komen. Dat maakt ingrijpende hervormingen lastig, omdat velen te vriend moeten worden gehouden.

Ook de discussie in Vlaanderen, over de omvang en bestuurskracht van gemeenten, zal voor de Nederlandse lezer een feest der herkenning zijn. Opmerkelijk is dat in heel België midden jaren zeventig voor een ingrijpende herindeling is gekozen (van meer dan 2.000 naar 589 gemeenten). De toename van de bestuurskracht, die hiermee zou worden gerealiseerd, zou 'beloond' worden met een overdracht van taken naar de gemeenten. Daarmee blijkt de discussie zeker niet ten einde. De Ceuninck en Valcke stellen in hun bijdrage aan de bundel van Reynaert in dat kader vast: "De belangrijkste bedenking blijft evenwel dat de samenvoegingsoperatie maar half geslaagd is, omdat van de beloofde decentralisatiebeweging maar weinig in huis kwam". Ook aan het begin van de 21ste eeuw zag men aanleiding om een

CONVERGENTIE TUSSEN DE NEDERLANDSE EN VLAAMSE LOKALE POLITIEK?

kerntakendiscussie te entameren, om zo het lokale bestuur in lijn te brengen met de ‘moderne uitdagingen’.

Maar natuurlijk zijn er ook verschillen, zowel tussen de bestuursystemen als tussen de bundels. Om met dat laatste te beginnen, in Nederland bestaat een jarenlange traditie van ‘leerboeken’ over het lokale bestuur, waarbij vooral in de jaren negentig de verschillende uitgaven van *Lokaal Bestuur in Nederland*, veelal onder redactie van Korsten, het focuspunt vormen. Elke nieuwe druk leek verder te gaan in een streven naar volledigheid. Staatsrechtelijke aspecten, ruimtelijke ordening, actuele beleidsthema’s, alles kwam aan bod. Hierdoor dijde de bundel uit tot onleesbare en onbetaalbare proportie, waardoor deze reeks uiteindelijk beëindigd is. Boogers kiest nu een veel specifiekere uitgangspunt; hij concentreert zich volledig op het benoemen van het bijzondere karakter van de lokale politiek, wat hij pakkend samenvat onder de slogan; ‘It’s politics, but not as we know it’. Dat andere concretiseert hij in drie aspecten: minder partijpolitiek, een onduidelijke scheiding tussen politiek en bestuur en het gegeven dat de lokale politiek is ingebed in een voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden lokale politieke cultuur. In zijn boek beperkt hij zich daarmee tot de ‘politieke aspecten’ van het lokale bestuur, en laat hij allerlei meer bestuurskundige zaken zoals ‘bestuurskracht’, ambtelijke organisatie of de verhouding tot maatschappelijke organisaties buiten beschouwing. Aan deze onderwerpen zijn wel aparte hoofdstukken in de Vlaamse bundel gewijd.

Of er sprake is van een Vlaamse cultuur aan leerboeken over lokaal bestuur weet ik niet, maar de Gentse bundel lijkt de eerste stap op die weg te willen zetten. In de inleiding wordt de suggestie gewekt dat de wetenschap van de lokale politiek er vooralsnog bekaaid is afgekomen, mede omdat er in het algemeen wat meesmuilend om wordt gedaan: ‘kerktorenpolitiek’. Ook de Vlaamse wetenschappers willen juist betogen dat de lokale politiek bijzonder is en meer en meer volwassen wordt. De bundel kent een veel bredere invalshoek dan die van Boogers en behandelt vele aspecten en onderwerpen. Naast de al genoemde hoofdstukken over de ambtelijke organisatie en de verhouding tot maatschappelijke organisaties, zijn er ook die handelen over lokale planning of de geschiedenis van het lokale bestuur in Vlaanderen. Opmerkelijk is de robuustheid en degelijkheid van alle bijdragen. Daar waar Boogers zich geregeld de nodige ironie veroorlooft, hetgeen al blijkt uit de centrale slogan, willen de Vlamingen koste wat het kost serieus worden genomen. Immers, de boodschap is dat de lokale politiek volwassen is. Voor de zekerheid onderbouwen ze hun bijdragen daarom met het indrukwekkende aantal van 522 noten. De boodschap is duidelijk: hier is wetenschap bedreven.

De ‘beperking’ die Boogers zich oplegt maakt zijn boek aanmerkelijk toegankelijker en prettiger dan de Vlaamse bundel. Ondanks het feit dat de Vlamingen zich nog weten te beperken tot 250 pagina’s (ter vergelijking: de laatste druk van het leerboek van Korsten en anderen telde 600, veel grotere, pagina’s) ontstaat direct

al de neiging om sommige hoofdstukken slechts oppervlakkig te lezen of zelfs over te slaan.

Ook wat de inhoud betreft is er sprake van een wezenlijk onderscheid. Daar waar beide boeken het bijzondere karakter van de lokale politiek willen belichten, kennen de boeken een verschillend vertrekpunt en daardoor ook een andere argumentatie voor dat bijzondere karakter. In Nederland wordt de lokale politiek doorgaans benaderd met een stijve, protestante serieuzeheid en beoordeeld langs criteria die ontleend zijn aan de nationale politiek. In de Vlaamse politieke cultuur overheerst daarentegen een katholieke blijheid, die zich uit in een relativerend perspectief op de ‘kerktorenpolitiek’. Frappant genoeg benaderen de boeken hun respectieve politieke systeem precies vanuit het perspectief van hun buurland. De Vlamingen bepleiten voor de beoordeling van hun lokale politiek meer protestante serieusheid, Boogers breekt juist een lans voor meer katholieke blijmoedigheid.

Overtuigen beide boeken in hun centrale boodschap? In eerste instantie neigt het antwoord op die vraag naar ‘ja’. Boogers belicht vele lokaal-specifieke en gemeentepolitiek-specifieke gebeurtenissen, die duidelijk afwijken van de gebruikelijke gang van zaken op nationaal niveau. Het is daadwerkelijk ‘andere politiek’. Hij geeft daarbij ook een goed beeld van de andere spelregels die nu eenmaal gelden in de lokale politiek, bijvoorbeeld aan de hand van de casus over de Haagse Buurtontwikkelingsmaatschappij Regentes-Valkenbos. De interactie die daar tussen bewoners,

projectontwikkelaars en gemeente werd gerealiseerd, zou op andere politieke niveaus nauwelijks mogelijk zijn. Naast dit ‘grootstedelijk’ voorbeeld staat vervolgens ook de casus van de dorpsvereniging Boarnsterhiem beschreven, waarin een bijzondere samenwerking tussen bewoners, de plaatselijke kerk en uiteindelijk ook de gemeente wordt gerealiseerd. Voor de in het lokaal bestuur geïnteresseerde leek vormt dit boek daarmee een welkome en leesbare inleiding.

Toch schiet zijn boek tekort in het benoemen, aanscherpen en preciseren van de verschillen. Wat zijn nu de wezenlijke verschillen die de lokale politiek daadwerkelijk ‘anders’ maken? Om in de voetbalanalogie te blijven: de wedstrijd Ajax – Feyenoord (voor België, Anderlecht – Club Brugge) is een wezenlijk andere wedstrijd dan NEC – NAC (voor België: Zulte Waregem – Roeselare). Maar is het benoemen van het feit dat de wedstrijd zich in een ander stadion voltrekt, dat er andere spelers op het veld staan, dat er sprake is van andere belangen en andere sentimenten etc. nu voldoende om te concluderen dat het gaat om ‘ander voetbal’? Wanneer, op basis van welke criteria kan je zeggen dat het ‘anders’ is? Boogers blijft daarin vaag.

De Vlamingen maken het zichzelf wat lastiger. Immers, hun ambities liggen hoger en hun blikveld is breder. Is de Vlaamse lokale politiek het stadium van amateurisme voorbij en ‘volwassen’? Ook nu geldt weer: wat zijn de criteria om dit te bepalen? Wat is ‘amateurisme’ in de politiek? Op alle door de verschillende auteurs be-

CONVERGENTIE TUSSEN DE NEDERLANDSE EN VLAAMSE LOKALE POLITIEK?

handelde beleidsterreinen en onderwerpen is eenvoudig aantoonbaar te maken dat er sprake is van ontwikkelingen. Zo is de ambtelijke organisatie vandaag omvangrijker dan enkele decennia terug, hetgeen om andere sturingsarrangementen vraagt. Ook de positie van de burgemeester en de discussie over de aanstellingswijze zijn aan ontwikkelingen onderhevig. Maar betekenen dergelijke veranderingen nu echt dat de lokale politiek serieuzer en professioneler is geworden?

Ondanks hun weinig precieze omschrijving van de verschillen tussen lokale politiek en andere politieke arena's zullen zullen Boogers, Reynaert en met hen in beide landen nog enkele tientallen andere bestuurskundigen, politicologen en staatsrechtgeleerden uiteindelijk wel in staat zijn om haarfijn de verschillen tussen lokale en nationale politiek te kunnen aanwijzen en te omschrijven. Echter, voor het gros van de burgers, zowel kiezers als gekozenen, zijn de verschillen veel minder manifest. De in de lokale politiek gespecialiseerde wetenschappers nemen het ten tijde van raadsverkiezingen de vele media wel kwalijk dat zij de gebeurtenissen louter willen beschouwen en beoordelen in een nationale context. Zo leidden de tegenvallende resultaten van de VVD bij de Nederlandse raadsverkiezingen in 2006 direct het aftreden van Van Aartsen als voorzitter van de Tweede Kamerfractie in, voor de fijnslijpers van de lokale politiek een volstrekt irrationele logica. Maar de media, de partijleden en zelfs de Tweede Kamerleden doen dit louter omdat zij maar al te goed weten dat raadsverkiezingen voor het gros van de kiezers

inderdaad slechts een wat omvangrijk uitgevallen opiniepeiling voor de landelijke politiek zijn. *"If men define situations as real, they are real in their consequences"*. Als het overgrote deel van de burgers het onderscheid tussen nationale en lokale politiek niet kan of wil maken, wat heeft het dan voor zin om dit verschil uit te benen?

Wel, beide boeken maken dan toch tenminste aannemelijk dat lokale politiek de moeite waard is om zelfstandig te bestuderen. Tegelijkertijd laten ze de lezer toch enigszins in het ongewisse wat deze bestuurslaag zo bijzonder maakt. Terwijl het niet zo moeilijk is. In aanvang zijn gemeenten primair bedoeld als uitvoerende overheid van een overigens beperkt aantal taken. In die tijd, we spreken voor België 1830, voor Nederland een kleine twintig jaar later, waren politieke partijen, zoals deze de 20ste eeuw hebben gedomineerd, nog in geen velden of wegen te bekennen. Vanaf het einde van de 19de eeuw nam het belang van politieke partijen toe, terwijl eveneens de overheidstaken, en daarmee de uitvoerende verantwoordelijkheden van gemeenten, zich spectaculair uitbreidden. Toch is de gemeente in essentie een uitvoerende overheid gebleven. Het gaat om taken waarbij een politiek-ideologische dimensie nu eenmaal minder belangrijk is. Iedereen stoort zich aan losliggende stoeptegels, iedereen stoort zich aan gevaarlijke verkeerssituaties, iedereen ervaart onveiligheid op straat. Het is daarmee voor politieke partijen lastig om hun politiek-ideologische verschillen op lokaal niveau te expliciteren en zichtbaar te maken voor de burgers. Daardoor blijft lokale

politiek, en in Vlaanderen nog meer dan in Nederland, 'mensenpolitiek', waarbij affiniteit voor personen een grotere rol speelt dan in andere politieke arena's. Persoonlijke tegenstellingen, ruzies of dorpsroddel zijn op lokaal niveau eerder voor de politieke gang van zaken relevant dan elders. Boogers stipt dit wel aan met zijn constatering dat er veelal sprake is van een voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden lokale politieke cultuur. Maar het zou directer en duidelijker zijn geweest als gesteld was dat de menselijke factor van groter gewicht is. Of om in de Vlaamse terminologie te blijven: het zal altijd een hoge mate van 'kerktorenpoli-

tiek' blijven. Dat maakt de lokale politiek nu juist zo'n uniek en soms vermakelijk object van studie.

Het zijn juist die verschillende spelregels, de andere spelers en het andere stadion die het van belang maken om de wedstrijd ook op de eigen merites te beoordelen, en niet op basis van de criteria die in de hoogste (voetbal)klassen passen. Voor deze liefhebbers van de lokale politiek, en al diegenen die zich in hun studie hierin willen bekwamen, zijn beide boeken een goede, welkome en interessante aanvulling op de kennis van het lokale bestuur, zowel in Nederland, als in Vlaanderen.