

In maart 2014 gaan de Nederlanders stemmen voor een nieuwe gemeenteraad. De gemeenteraad is het hoogste orgaan in de gemeente, dus formeel gezien is daarmee het antwoord op de vraag in de titel gegeven. Maar zijn het in de praktijk de gekozen raadsleden die de macht hebben in de gemeente? Daar lijkt het niet op, om eerlijk te zijn. Het zijn vaak andere spelers die bepalen wat er gebeurt, zoals menig lokaal politicus weet. Wat is er eigenlijk bekend over de machtsverhoudingen op lokaal niveau?

Door Klaartje Peters

# Wie heeft de macht op lokaal niveau?

Politicalologen zijn altijd geïnteresseerd geweest in de vraag wie feitelijk gezien de macht heeft. Vanaf het moment dat het vakgebied zich in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw in de Verenigde Staten begon te ontwikkelen, hebben ze hier onderzoek naar gedaan, ook op gemeentelijk niveau. Gemeenten zijn voor politicalologen wat fruitvliegjes voor biologen zijn, stelt Berveling (1994): er zijn er veel van, ze zijn goed toegankelijk en niet te complex (in vergelijking met nationale politieke stelsels), waardoor ze goed

te vergelijken zijn. Dit Amerikaanse *community power*-onderzoek heeft in Nederland helaas niet echt navolging gekregen. Berveling is één van de weinigen in Nederland die machtsonderzoek op lokaal niveau heeft gedaan: hij richtte zich volledig op de stad Amsterdam en stelde vast dat op de door hem onderzochte beleidsterreinen de portefeuillehouder, de coalitiefracties, een enkele ambtelijke afdeling en belangenorganisatie samen de dienst uitmaakten.<sup>1</sup> Het beeld rijst van een door de politiek gedomineerde stad. Het is verleide-

lijk deze uitkomsten als typisch Amsterdams af te doen, of het aan de gebruikte meetmethodes toe te schrijven, maar feit is dat het beeld in veel andere gemeenten niet zal worden herkend.

In dit artikel zet ik kort op een rijtje wat er bekend<sup>2</sup> is over macht op lokaal niveau. De concurrentie van raadsleden kan in allerlei categorieën worden gevonden. Buiten het gemeentehuis kan men denken aan hogere bestuurslagen (inclusief de Europese Unie), en dichterbij het (lokale) bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de media.<sup>3</sup> Binnenshuis zijn er het college van B&W en de ambtenaren, die de zeggenschap van de raad beperken.

## Rijksoverheid vraagt, gemeente draait

De tijd dat steden zichzelf bestuurden, ligt ver achter ons. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is, kan de rijksoverheid gemeenten door middel van wetten dwingen bepaalde zaken te doen of te laten (en dan laat ik de provincie en de Europese Unie nog maar even buiten beschouwing). Zo moeten gemeenten mensen die geen inkomen hebben een bijstandsuitkering verstrekken op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb), en bepaalt de rijksoverheid hoe hoog die uitkering is. In kringen van bestuurders en bestuurskundigen is altijd discussie geweest over de vraag hoeveel vrijheid gemeenten eigenlijk nog hebben. Volgens de grondwet hebben gemeenten (en provincies) het recht hun eigen huishouding te voeren op hun grondgebied, zolang ze daarbij niet in strijd met hogere regelgeving handelen. Daar zit natuurlijk de crux, want er is heel veel hogere regelgeving. Volgens sommige deskundigen zoveel, dat gemeenten feitelijk een soort uitvoeringskantoren van de rijksoverheid zijn.<sup>4</sup>

Bovendien bepaalt de rijksoverheid voor het overgrote deel ook hoeveel geld gemeenten te besteden hebben, door voor de meeste gemeentelijke taken budget ter beschikking te stellen en de mogelijkheid tot eigen belastingheffing sterk aan banden te leggen (zie ook het artikel van Veldhuizen in dit nummer). Nu er de laatste jaren steeds meer belangrijke taken aan de gemeenten worden overgedragen – de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waren nog maar het begin, daar komen binnenkort zware bevoegdheden op het terrein van

arbeidsmarktbeleid, jeugdzorg en zorg bij – gaat dit op lokaal niveau steeds meer knellen. Gemeentebestuurders hebben het gevoel dat de rijksoverheid bepaalt wat zij moeten doen, daarvoor te weinig geld beschikbaar stelt, en als er (financiële) tegenvallers zijn de andere kant op kijkt.

## Bedrijven en maatschappelijke organisaties

Teveel focus op de interbestuurlijke verhoudingen zou ons kunnen doen vergeten dat er méér is dan bestuur in een stad of dorp. Mensen organiseren zich in verenigingen, bedrijven creëren werkgelegenheid en leveren, net als maatschappelijke instellingen, zorg, openbaar vervoer, onderwijs en allerlei andere diensten aan burgers. De meeste raadsleden zullen beamen dat het goed is dat de lokale samenleving bloeit zonder dat daarvoor het gemeentebestuur nodig is.

Maar in het kader van de eerder genoemde machtsvraag roept dit wel enkele vragen op. De eerste is simpelweg hoeveel invloed deze maatschappelijke organisaties en bedrijven eigenlijk hebben? Het antwoord is in algemene termen niet te geven. Lelieveldt (1999) deed onderzoek naar de manier waarop maatschappelijke organisaties in de gemeente Zwolle toegang hebben tot het gemeentebestuur<sup>5</sup>, maar zelfs in die beperkte context is geen eenduidig antwoord te geven. Organisaties die veel participeren en organisaties die voor de gemeente bepaalde taken uitvoeren hebben meer toegang tot het bestuur, en – zo voeg ik daar aan toe – waarschijnlijk ook meer invloed. Maar het komt erop neer dat de hoeveelheid macht of invloed verschilt per gemeente en per dossier. En het maakt nogal uit over welk type speler we het hebben. Dat het Leger des Heils meepraat over maatschappelijke opvang in een stad is iets anders dan dat projectontwikkelaar Corio op grond van zijn machtspositie als eigenaar van Hoog Catharijne bepaalt hoe de herontwikkeling van het nieuwe station in Utrecht eruitziet, om maar een voorbeeld te noemen. Diverse Nederlandse gemeenten zijn met handen en voeten gebonden aan grote internationaal opererende exploitanten van parkeergarages, die daarmee veel invloed uitoefenen op belangrijke beslissingen rondom stations en stadscentra. Hoeveel van dergelijke dossiers zijn er in Nederland? Dat weet niemand.

# Als sociaal-liberalen de absolute macht zouden hebben in Amsterdam...

Voor sommigen is het schijnbaar nog een taboe, maar Amsterdam is gewoon een internationale stad. Hét uithangbord van Nederland. Vernieuwing, diversiteit, creativiteit en ontplooiing zijn onze kernwaarden. Mijn Amsterdam laat alle schroom varen om zich te gedragen als een wereldstad. Talent wil wonen in een stad waar bijna alles kan en bijna alles mag. Geen stad dus met een capuchonverbod, vol billboards met foto's van verdachten, overal camera's en fouillerende politie. Wel een stad waar immigranten welkom worden geheten, en waar illegaal zijn niet strafbaar is.

De kracht van Amsterdam is de lokroep van de vrijheid. De stad waar het homohuwelijk en de coffeeshop zijn uitgevonden. Amsterdam trekt als vrijhaven van originele gedachten creatieve ondernemers en kunstenaars aan uit de hele wereld. Wat elders moeilijk ligt, drukken we hier al eeuwen af. In mijn Amsterdam durven we openingstijden van horeca en winkels vrij te geven als ondernemers medeverantwoordelijk willen zijn voor de veiligheid. In mijn Amsterdam maken scholen en bedrijven samen de lessen, zodat een diploma meteen betekent dat je echt klaar bent voor werk. Stedelijke planning wordt gedaan samen met bewoners en bedrijven. Regelvrije zones worden broedplaatsen van sociaal ondernemerschap en creatieve ontplooiing.

Als sociaal-liberalen de absolute macht zouden hebben in Amsterdam, dan trok een warm welkom mensen en bedrijven naar ons toe, en hield een verbonden Amsterdamse samenleving ons bij elkaar.

Jan Paternotte

Fractievoorzitter D66 Amsterdam.

## ‘Meer dan op landelijk niveau is macht op lokaal niveau veelal aan individuen gekoppeld’

Een tweede vraag is of een gemeentebestuur de ontwikkelingen in de samenleving überhaupt nog wel kan sturen. Hoe zorg je bijvoorbeeld dat in elke buurt en in elk dorp voldoende voorzieningen voor burgers beschikbaar zijn? Banken en supermarkten sluiten hun filialen en pinautomaten, en busbedrijven heffen haltes en lijnen op, zonder dat gemeenten daar invloed op hebben. Projectontwikkelaars en regionaal opererende woningcorporaties bepalen waar gebouwd en uitgebreid wordt, en in de huidige slechte tijden vooral waar niet gebouwd wordt. En ook als je als gemeente op een terrein wel zeggenschap hebt, kun je vaak maar beperkt sturen. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld niet voorkomen dat in krimpgebieden steeds meer scholen moeten sluiten.

Een derde interessante vraag betreft invloedrijke personen. Meer dan op landelijk niveau is macht op lokaal niveau veelal aan individuen gekoppeld. Als je mensen naar machtsverhoudingen vraagt, stuit je op invloedrijke ondernemers, corporatiedirecteuren en verenigingsbestuurders. Dat bleek al uit het Amerikaanse *community power*-onderzoek in de jaren zestig, maar ook in het hier en nu. Politicoloog Marcel Boogers vroeg in drie Brabantse steden aan mensen die politiek, maatschappelijk of bestuurlijk actief waren wie in hun stad het meest invloedrijk was.<sup>6</sup> In de top-25

## ‘Diverse Nederlandse gemeenten zijn met handen en voeten gebonden aan grote internationaal opererende exploitanten van parkeergarages, die daarmee veel invloed uitoefenen op belangrijke beslissingen rondom stations en stadscentra’

zat wel af en toe een wethouder, maar de meeste raadsleden kwamen er helaas niet in voor.

### De vierde macht

Werkend van buiten naar binnen komen we dan toe aan de belangrijkste concurrenten van de gemeenteraad binnenshuis, te weten de bestuurders en de ambtenaren. Uit al het beschikbare onderzoek<sup>7</sup> blijkt dat het college van B&W machtiger is dan de gemeenteraad. Dit onderzoek dateert veelal van voor de invoering van het dualisme in 2003, maar er is weinig reden om aan te nemen dat dit in de afgelopen tien jaar veranderd zou zijn. De portefeuillehouders sturen de ambtenaren aan, beschikken over veel meer informatie en hebben in het algemeen een dagtaak aan het besturen van hun gemeente. Voor raadsleden geldt dat allemaal niet. Ondanks mooie zaken als de ‘actieve informatieplicht’ en de ‘passieve informatieplicht’ van het college lopen raadsleden in de praktijk in zekere zin steeds achter de feiten aan.<sup>8</sup> De raad stelt kaders en controleert, maar is – zo werkt het althans in de praktijk – altijd afhankelijk van voorstellen en rapportages die het college de raad voorlegt. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat je in het politieke stelsel op lokaal niveau nooit over ‘de raadsleden’ kunt praten. Er zijn coalitiefracties en oppositiefracties, en alle mooie dualistische principes ten spijt

hebben coalitiefracties bijna overal een grote informatievoorsprong en kan hun invloed eigenlijk met die van hun eigen wethouder(s) worden gelijkgeschakeld.

De belangrijkste partner van het college van B&W zijn natuurlijk de ambtenaren. Er is weinig wetenschappelijk verantwoord bekend over ambtelijke macht op lokaal niveau, maar er zijn goede redenen om aan te nemen dat net als in de landelijke politiek-bestuurlijke arena sprake is van een ‘vierde macht’, in die zin dat ambtenaren stevige invloed hebben op alle terreinen waarop de gemeente actief is.<sup>9</sup> Dat is ook wel logisch natuurlijk: ze zijn met velen (met meer dan de raadsleden in ieder geval), ze zijn gespecialiseerd in hun eigen beleidsterrein (hoe groter de gemeente, hoe meer dit het geval is) en ze weten dus veel meer van een onderwerp dan de meeste, noodgedwongen generalistisch ingestelde raadsleden.

### Ken uw concurrenten

Wetenschappers wordt vaak verweten dat men zo weinig kan met hun onderzoek. Dat is misschien waar, maar het is tegelijkertijd een onrechtvaardig verwijt. Als we zaken willen veranderen is het in ieder geval nodig om te weten hoe het feitelijk zit. Dat geldt hier zeker ook: om goed te kunnen functioneren moet een raadslid zich bewust zijn van zijn omgeving en de machtige spelers om

hem heen. Hij moet zich realiseren dat de rijks-overheid veel van de speelruimte van de gemeente inperkt; dat de vele maatschappelijke organisaties en bedrijven die op lokaal niveau actief zijn elk op hun eigen terrein invloed uitoefenen op het bestuur; en daarnaast ook veelal hun eigen gang gaan, zonder zich veel van het gemeentebestuur aan te trekken. En zelfs binnen het gemeenhuis legt het raadslid het voortdurend af tegen beter geïnformeerde bestuurders en een professioneel ambtelijk apparaat, die samen de stad willen besturen zonder al te veel last van de gemeenteraad te hebben. In deze samenvatting ligt dus meteen ook de opdracht aan het nieuw gekozen raadslid, straks in maart 2014: lobby in je eigen omgeving en in Den Haag voor meer (financiële) ruimte voor de gemeente, ga actieve relaties en bondgenootschappen aan met maatschappelijke partners in de stad, en volg kritisch en vasthoudend wat college en ambtenaren je voorschotelen. Ken uw concurrenten.

**Klaartje Peters** is zelfstandig onderzoeker, publiciste en docente. Eerder was zij onder meer ambtelijk secretaris van de D66-Tweede Kamerfractie.

# Tussen en het

## Noten

- 1 J. Berveling (1994). *Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis.
- 2 Lezers die ander (recent) onderzoek kennen, zijn van harte uitgenodigd mij dat te melden.
- 3 Over de invloed van lokale/regionale media is mij geen onderzoek bekend.
- 4 Aldus Wim Derksen in een interview in het blad *Binnenlands Bestuur* van 21 januari 2005.
- 5 H. Lelieveldt (1999). *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: ThelaThesis.
- 6 M. Boogers (2008). *The Boss van Oss. Onderzoeksverslag*. Tilburg; M. Boogers (2010). *De Top van Tilburg. Onderzoeksverslag*. Tilburg; M. Boogers (2011). *D'n Boss van Den Bosch. Onderzoeksverslag*, Tilburg.
- 7 Zie Berveling (1994), paragraaf 1.3.
- 8 P. Castenmiller, M. van Dam en K. Peters (2013). *Geven de raad alle inlichtingen... Een onderzoek naar de informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Stichting DecentraaBestuur.nl, in opdracht van het ministerie van BZK.
- 9 Zie onder meer: K. Peters (1999). *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.