

# De stelling van Peter Castenmiller: Het systeem van lokaal bestuur begint zichzelf te overleven

Versnipperde gemeenteraden, instabiele colleges en alweer een lagere opkomst. Dreigt het lokale bestuur na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 verder weg te zakken? Een debat tussen **Folkert Jensma** en bestuurskundige Peter Castenmiller.

*Mijn stelling is dat het lokale bestuur al decennia lijdt onder gebrek aan geld, goede mensen, deskundigheid, bestuurskracht en draagvlak bij de bevolking. En beter wordt het niet.*

„Midden jaren tachtig struikelde je al over de studies naar de ‘crisis in het lokale bestuur’. Fantastische beschouwingen van Ed van Thijn over Amsterdam in de jaren zeventig – we staan aan de afgrond, was de teneur. Als we daar nu 25 jaar staan, is dat toch vrij stabiel!”

*Dat het lokaal bestuur slecht functioneert, is dus een cliché?*

„Er is vanaf 1990 lang en intensief gepraat over de crisis in de lokale democratie. Toen was de opkomst bij verkiezingen voor het eerst zo laag. Sindsdien ben ik somberder. Ik hoor dat bij anderen ook. Het systeem begint zichzelf te overleven. Het avondenlang vergaderen met veel raadsleden, zonder dat duidelijk is waarom en of ze de onderwerpen wel aankunnen, of ze wezenlijk verschil maken. Het legt een enorm beslag op de mensen, op de organisatie. En in zo’n archaische vorm: met z’n allen in een zaaltje zitten van half acht tot half twaalf, als het meezit. Dat is geen goede manier van besturen in deze tijd.”

*Maar in 2002 is met de invoering van de ‘dualisering’ toch een impuls gegeven aan de gemeentepolitiek?*

*Professionele wethouders van buiten, minder klikvorming tussen raad en college, duidelijker politieke verhoudingen, meer ambtelijke steun voor de*

*raad. Dat hielp niet?*

„Het dualisme heeft het crisisgevoel even in de ijskast gezet. In 2006 deden CDA en PvdA het ook weer even goed. Dat slechte kiezersgevoel was toen weg. Maar er is een duidelijke lijn dat het achteruit kachelt. Zeker het afgelopen jaar zie je dat het crisisgevoel terug is. De komende periode wordt heel moeilijk. Met deze uitslag heb je meer partijen nodig om tot stabiele colleges te komen. En tegelijk komen er grote bezuinigingen aan.”

*Ik zie wethouders sneuvelen, raden versnipperen en bouwprojecten in debacles veranderen. Wat zijn de diepere oorzaken?*

„Werkt het systeem nog wel? Hoe is de aansluiting tussen de mensen die daar vergaderen en de gemeenschap zelf? De lokale gemeenschap ontwikkelt zich zo snel, kan de raad dat wel bijhouden? Kunnen het college en de ambtelijke organisatie dat wel aan? De politiek had in de jaren zeventig en tachtig nog aanzien. Het was verheven, iets waar mensen geen verstand van hadden. Nu zegt de burger dat het prutters zijn, dat ‘we’ het zelf wel doen, dat ‘ze’ niet meer nodig zijn. De verhoudingen zijn verschoven. Vergeet niet dat dit systeem in de tijd van de postkoets en de trekschuit is bedacht. Dat houdt een keer op. Nu of over vijftig jaar.”

*Waarom kon het toen wel en nu niet meer?*

„Lokaal bestuur was altijd overzichtelijk. Op basis van gezond verstand konden leken een beperkt aantal uitvoeringstaken beheren. Dat is wezenlijk veranderd.

„Lokaal bestuur is zó belangrijk geworden. Er zijn zoveel bevoegdheden en er is zoveel geld naar toe gegaan. De decentralisatie van de rijksoverheid, de opkomst van de verzorgingsstaat sinds de jaren zeventig en tachtig...Daar was lokaal bestuur nooit voor bedoeld.”

*Vuilnis ophalen en straatverlichting regelen. Geen parlementje en plaatse-*

*lijke regering spelen, met politieke strijdpunten.*

„Ja, kiezen of er dit jaar een school wordt gebouwd of niet. En dat afwegen tegen de renovatie van het zwembad. Dat was het. En nu is het zorg, cultuur, huisvesting, werkloosheid, infrastructuur, veiligheid enzovoorts. Het was nooit de bedoeling om leken met zulke vergaande en dure beslissingen bezig te laten zijn. Ze kunnen ook niet deskundig zijn in alles.”

*Zijn gemeentebesturen per definitie overbelast en overvraagd?*

„Er zijn gemeenten die het nog heel overzichtelijk hebben. Met een raad die het aankan. Maar zeker in de Randstad of in grootstedelijke gebieden is het ingewikkeld geworden. Eigenlijk piept en kraakt het hele stelsel. Sommige spelers benen de ontwikkelingen bij. Daarom functioneert het nog. Burgemeesters hebben een grote professionaliseringslag ondergaan. Net als gemeentesecretarissen – dat zijn nu echte managers. Vroeger waren dat nette juristen uit Leiden die alleen de regels kenden. Wethouders leunen nu op een professionele, ambtelijke organisatie. Waar het echt kraakt, is in de gemeenteraad. Ik wil daar niet de zwartepiet neer leggen. Maar de raad heeft de minste vooruitgang geboekt.”

*Waarom is dat nu een groter probleem dan twintig jaar geleden?*

„De politicus moet nu zijn gezag steeds opnieuw waarmaken. De gemeenschap geeft deskundiger tegenspel. Alles wordt uitvergroott. Als je vroeger iets fout deed, dan hoefde niemand buiten het gemeentehuis dat te merken. Nu ligt het meteen op straat. Dus je bent kwetsbaarder, als raadslid. Mensen bedenken zich wel twee, drie keer voordat ze in de raad stappen.

„Het is nooit aangetoond dat er een wezenlijke selectie plaatsvindt bij de mensen die zich aanbieden. Maar het gevoel is toch heel sterk dat daar iets is gebeurd. Ik vermijd het woord



## Politicoloog en lid van de Kafkabrigade

De bestuurskundige Peter Castenmiller is senior consultant bij ZENC, ‘adviesbureau voor innovaties in het publieke domein’ in Den Haag. Daarnaast is hij lector aan de bestuursacademie in Tilburg met als opdracht ‘bestuurskracht en innovatie’.

Castenmiller studeerde politicologie in Amsterdam, promoveerde daar in 2001 op de politieke betrokkenheid van burgers bij het lokale bestuur, en werkte bij het SCP, Research voor Beleid en de VNG. Het adviesbureau ZENC is initiatiefnemer van de zogeheten Kafkabrigade, die op verzoek ‘uitrukt’ om ‘onnodige bureaucratie aan te pakken’.

kwaliteit, want hoe operationaliseer je dat? Maar het zijn vaak mensen die niets te verliezen hebben.”

*Als er 35 miljard bezuinigd moet worden, dan is het tijd voor een rondje fuseren, zou je zeggen. De plattegrond voor de regiomeenten ligt er – het netwerk van samenwerkingsregelingen.*

„Als ik zeg ‘dat het systeem zich begint te overleven’ dan bedoel ik ook dat er een regionalisering in de leefwereld van mensen plaatsvindt. En dat het dus logisch wordt om bestuurseenheden op een hoger schaalniveau dan nu in te richten. Maar de herindelings riep in de jaren negentig zoveel weerstand op dat geen overheid zich er nu z’n vingers aan

wil branden. Fortuyn heeft in 2002 nog beloofd om gemeenten weer te gaan opsplitsen! Dat ging wel even verder dan ‘stoppen met herindelen’.”

*Als je burgers nu dwingt te kiezen tussen een klein zelfstandig dorp of goede voorzieningen onder één groter centraal bestuur, wat gebeurt er dan?*

„Veel bestuurskundigen denken dat mensen nu ontvankelijk zijn voor meer regiovorming. Maar ik kan het niet hard maken. Ik weet wel dat het sentiment makkelijk te activeren is. Af en toe kun je het horen. Kijk naar de herindeling Renswoude, Scherpenzeel, Woudenberg. Daar is fors verzet tegen.”



Foto’s Johannes van Assem

*Maar als je lokale bestuurders vraagt of we over twintig jaar nog twaalf provincies en 431 gemeenten hebben, dan zeggen ze nee. De professionals weten het al.*

„Zeker. Dan hebben ze het over tweehonderd gemeenten, of honderd of zestig. Dat is wel een wensbeeld, hoor. Maar de vraag wordt weer gesteld. Heb je rijk, provincie, gemeenten en waterschappen als bestuurslagen echt nodig? Kan dat echt niet anders? Het antwoord is ja. Veel bestuurders willen het ook, hoewel er ook velen zijn die het niet willen.”

*En als ik het aan de bestuurskundige Castenmiller vraag: vijf provincies, zestig gemeenten?*

„Ik wil daar een beetje voorzichtig in zijn.”

*Nee, geeft u eens antwoord. Er moet zwaar worden bezuinigd.*

„Als dat serieus moet en je zegt: we gaan in heel Nederland het bestuur anders organiseren, dan denk ik dat het heel anders zal vallen.”

*Nou?*

„Ik zie flexibele overheidslagen op grotere schaal, ja.”

*Hoeveel?*

„Ik zou zeggen twee. Landelijk en regionaal, hoe je het ook noemt. Praktisch is het probleem dat je de Grondwet ervoor moet wijzigen. Dat duurt

twaalf jaar. Wat je wel kunt doen, is het takenpakket van sommige lagen enorm inperken. Daardoor krijg je twee grote overheidslagen. De rest speelt een marginale rol.”

*Die provincies worden meer coördinatoren.*

„Die lijn pakken ze al. Provincies zeggen dat ze zich profileren op hun sterke punten, dat is de zorg voor de regionale afstemming. Iedereen voelt de druk. Dus iedereen kiest positie.”

*Zullen de bezuinigingen dat proces op gang helpen?*

„Als dat niet zo is, gebeurt het nooit meer. Dan gaan we nog twintig jaar aanmodderen.”

*Wat is dat eigenlijk zo’n ‘flexibele overheidslaag’? Kan ik er op stemmen? Ik zie vooral een parkeerterrein vol dienstauto’s van lokale bestuurders.*

„Ik begrijp je probleem – kun je dat eten, voelen, aan je buurman uitlegen? Je ziet rond Haarlem, Almere, Amsterdam samenwerkingsorganisaties ontstaan, over de provinciegrens heen.

„Kijk naar de zuidflank van de Randstad waar Den Haag en Rotterdam elkaar over allerlei onderwerpen naderen. Daar wordt gedacht in regionale uitdagingen, zonder daar meteen convenanten en reglementen bij te bedenken.”

*Zijn grotere gemeenten geen quick fix?*

„In die valkuil loop ik niet. Praten over schaalgroottes of over aantallen bestuurslagen is de dood in de pot. Een bestuur moet intrinsiek bereid zijn om te denken vanuit het probleem, en niet vanuit de eigen positie. Het moet samenwerken, schakelen tussen lagen, en af en toe bereid zijn om het eigen belang ondergeschikt te maken aan een ander. Maar ik geef toe, bestuurders en politici worden daar niet op geselecteerd.”

*Van bovenaf krijgen we het lokale bestuur dus niet gesaneerd?*

„Je mag hopen dat uit de bezuinigingen iets komt dat structureel ingrijpt. De komende periode komt alles bij elkaar. Je kunt het dualisme niet meer de schuld geven. De raden en colleges zijn versnipperd, er is een grote maatschappelijke uitdaging. Het kan zijn dat het nu zo’n soep wordt dat men zegt: nu houdt het echt op. Maar dat is niet Nederlands, hè!”

*Waarom is er niet allang een Randstadautoriteit die de concurrentie tussen de grote steden beslecht?*

„Dan zit je dus in de structuurdiscussie. Dat heeft geen zin. Luister, ik zou graag in de NRC staan met de oplossing voor heel bestuurlijk Nederland, maar die heb ik niet. Daarom ben ik ook geen politicus!”