

Een overleefde bestuursvorm

Het lokale bestuur staat er niet florissant voor. Weinig mensen die raadslid willen worden, wethouders die halve managers zijn of struikelen en langdurige vergaderingen met veel herhalingen van zetten. De maatschappelijke waardering voor raadsleden en wethouders verdampt. Burgemeesters hebben zoveel petten op dat ze die zelf door elkaar gaan halen. Het blijkt steeds lastiger de samenleving bij besluitvorming te betrekken. Verder slagen partijen er amper in hun onderlinge verschillen duidelijk te maken. De lokale component in raadsverkiezingen is marginaal en landelijke overwegingen overheersen. Er worden inmiddels steeds wonderlijker kunstgrepen uitgehaald om de opkomst bij de verkiezingen boven de 50% te krijgen. Alsof een door het uitdelen van prijzen of het houden van feesten kunstmatig opgevoerde opkomst de legitimiteit van een raad en daarmee college zou verhogen. Legitimiteit is nu eenmaal niet te koop.

In de aanloop naar de raadsverkiezingen richtten veel kritische beschouwingen zich op de gemeenteraad: die moet anders gaan functioneren. Dat is vast waar, maar tevens slechts een deel van het verhaal. Want de raad is integraal onderdeel van het lokale bestuursstelsel en door alleen te kijken naar die een schakel ontstaat een onvolledig beeld. De werkwijzen van de raad, van het college, van de burgemeester en van de ambtelijke organisatie beïnvloeden elkaar en zijn niet los van elkaar te begrijpen.

Dat het steeds slechter gaat kun je niet aan één schakel toeschrijven. Het hele stelsel zit aan het eind van de levenscyclus. Dik anderhalve eeuw geleden is het opgezet gebaseerd op bestuurlijke waarden: gericht op het aanpakken van vraagstukken, overbruggen van tegenstellingen, eenheid van bestuur, vinden van compromissen en consensus. De laatste decennia vindt er door maatschappelijke veranderingen een politisering plaats en doen politieke waarden zich steeds meer gelden: zichtbaar maken van tegenstellingen, belangenconflicten bloot te leggen, profilering, polarisatie en dissensus. Die waardensystemen botsen steeds vaker en zijn binnen het stelsel niet goed te verenigen. Verder is het een stelsel dat verticale verhoudingen in de samenleving veronderstelt, waarbij kennis en beslissingsmacht uiteindelijk gemonopoliseerd zijn binnen de gemeente. Als dat ooit al terecht is geweest, zijn we dat stadium lang gepasseerd. In de horizontale verhoudingen van de informatiemaatschappij is actuele kennis wijd verspreid en toegankelijk, is de overheid slechts één van de partijen en ontbeert een gemeentelijke beslissing het gezag van het laatste woord. Traditionele bestuursstelsels als gemeenten slagen er vrijwel niet in de verantwoordelijkheid van anderen in de samenleving te activeren en te benutten.

Tijd om het huidige bestuursstelsel aan te pakken en dus niet door de aandacht alleen op het college, de raad, de organisatie of de burgemeester te richten. Het stelsel heeft zichzelf overleefd en we zijn toe aan fundamentele veranderingen. Voor de inhoud moet dan niet een staatscommissie worden ingesteld of een vergelijkbare archaïsche, want verticale aanpak worden gekozen. Laat het bedenken en ontwikkelingen van nieuwe bestuursstelsels maar aan de praktijk over: lokaal kan dat veel sneller, gevarieerder en creatiever dan vanuit één centraal punt. Dan moet er wel ruimte zijn om dingen te proberen, dus de gemeentewet moet worden losgelaten en misschien ook wel delen van andere wetten. Mogelijk dat een enkel artikel uit de gemeentewet absoluut niet gemist kan worden. Bepalen wat niet kan worden losgelaten is natuurlijk niet waarde vrij, want wetsartikelen zijn gestolde belangen. Dat vereist een stevige en innovatieve minister die zorgt dat alleen volstrekt noodzakelijke bepalingen overeind blijven. Wees vervolgens niet te gehaast: laat het allemaal maar eens een vijftien of twintig jaar gaan en schrik niet van een enkel bedrijfsongeval. Zie het als een evolutionair proces, waarin sommige veranderingen wel en andere niet succesvol zijn.

Het huidige kabinet, dat misschien al gevallen is als u dit leest, is daar niet voor te porren. Liever restauratie door meer regels, dan mogelijkheden bieden. Hopelijk komt er wat dat betreft snel een nieuw kabinet dat ruimte biedt het zichzelf overleefde lokale bestuursstelsel te vernieuwen.

Marcel van Dam

Openbaar bestuur, maart 2010