

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

Meijel (Limburg), een wijkcentrum op een doordeweekse dag, half acht 's avonds. De tafels staan klaar, microfoons doen het. In mijn rol als plaatsvervangend griffier wacht ik tot de gemeenteraadsleden binnen komen druppelen. En dat duurt niet lang. Een dag eerder heb ik verschillenden van hen ook al gezien. Toen in het gemeentehuis in Panningen, voor een Benen op Tafel-overleg, in goed jargon een 'BOT-overleg'. Daarbij overleggen de gemeenteraadsleden informeel over nieuwe plannen van het college van burgemeester en wethouders. Die avond begon zelfs nog vroeger. Sommige raadsleden kwamen bijna letterlijk met een broodje het gemeentehuis binnenrennen om op tijd te kunnen beginnen. En dit soort taferelen zijn niet uniek. Ze vinden dagelijks plaats in honderden gemeenten, 21 waterschappen en 12 provincies in Nederland.

Het Nederlands binnenlands bestuur wordt gedragen door decentrale bestuurders. Tegenover de 225 landelijke volksvertegenwoordigers en enkele tientallen kabinetsleden staan meer dan 10.000 volksvertegenwoordigers en bestuurders van gemeenten, provincies en waterschappen. Zij nemen voor ons beslissingen en bepalen deels hoe ruim € 75 miljard wordt besteed.¹ Toch zijn maar weinig mensen geïnteresseerd in hoe dat decentraal bestuur functioneert. De meeste mensen hebben, zo lijkt het, geen enkele behoefte daar verandering in te

¹ Dit boek gaat enkel over het Europees deel van het Koninkrijk. Hoewel de bijzondere gemeenten Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Caribisch deel zeker aandacht verdienen, worden zij hier verder niet behandeld.

brengen. Zelfs de studenten Bestuurskunde, voor wie ik aan Tilburg University het vak ‘Lokaal en Regionaal Bestuur’ verzorg – en studenten bij vergelijkbare vakken elders in het land – hebben meestal niet voor de studie gekozen omdat ze geïnteresseerd zijn in hoe het decentraal bestuur en de decentrale democratie werken. Net zoals veel andere Nederlanders is hun blik vooral gericht op de politiek in Den Haag. Daar worden immers beslissingen genomen over belangrijke zaken, zoals hoeveel belasting we moeten betalen en wanneer we van onze vrijheid mogen worden beroofd. Ook beleid over gezondheidszorg, defensie, onderwijs en milieu wordt voor een groot deel daar bepaald. De discussies over deze kwesties worden over het algemeen op een spannende, bijna soapachtige manier naar onze huiskamers gebracht. We leren de hoofdrolspelers kennen en ontwikkelen daar sympathie voor. Of afkeer. ‘Den Haag’ mag fysiek voor velen ver weg zijn, de landelijke politiek voelt vaak dicht(er)bij. Het decentraal bestuur steekt daar wat flets bij af. Het gaat er immers niet altijd over Grote Haagse Onderwerpen.

1.1 Fascinerend bestuur

De dominantie van de Haagse politiek maakt dat het decentraal bestuur – de gemeenten, provincies en waterschappen – wordt gezien als een soort afgeleide van de landelijke politiek, met op decentraal niveau min of meer dezelfde partijen, een lokale ‘volksvertegenwoordiging’ en een lokale ‘regering’, vergelijkbare omgangsvormen en een, voor veel inwoners, vergelijkbare onaantrekkelijkheid van het politieke schouwspel. Soms gaat het decentraal bestuur zich zelfs naar het Haagse voorbeeld gedragen. Toch is het veel te kort door de bocht het decentraal bestuur enkel als een afspiegeling van het landelijk bestuur te beschouwen. Het decentraal bestuur heeft enkele unieke eigenschappen en het zijn vaak de afwijkende aspecten die het in mijn ogen tot een fascinerend bestuur maken. Laat ik in het begin van dit boek alvast een aantal van die aspecten noemen.

Lekenbestuur

Nergens is het amateurisme zo groot als in de decentrale politiek. En dat is niet denigrerend bedoeld. Op decentraal niveau zijn beroeps-politici in de minderheid en dat is een wezenlijk verschil met de Haagse

politiek. Van politici wordt vaak gezegd dat het een aparte klasse, een elite is, met alle negatieve beelden die daarbij horen. Maar als er ergens politici te vinden zijn die het meest op 'gewone mensen' lijken, dan is dat decentraal. Zo zijn veel raadsleden voor het grootste deel van hun professionele werkweek geen politicus. Voor hen is de politiek een nevenfunctie die ze, met vallen en opstaan, zo goed mogelijk proberen uit te oefenen.

Lage participatiedrempel

Decentraal bestuur, en met name het lokaal bestuur, is het bestuur dat fysiek het dichtst bij de samenleving staat. Dat het daarmee niet direct ook bekend of bemind is, vormt een van de centrale onderwerpen in dit boek. De geringe afstand tussen gemeentehuis en lokale samenleving is desalniettemin een duidelijk verschil ten opzichte van de landelijke politiek. Het is bovendien relatief eenvoudig om in de decentrale politiek actief te worden. Veel partijen staan te springen om nieuwe en actieve leden. Daarnaast zijn er tal van andere manieren om bij de lokale politiek betrokken te raken, van het indienen van een petitie tot het meedenken over een toekomstvisie voor de eigen wijk.

Beleid en uitvoering dicht op elkaar

In de totstandkoming van landelijk beleid spelen vele instanties een rol. Het kan daarom jaren duren voordat een wet uiteindelijk in werking treedt. Burgers en belangengroepen spelen in de voorbereiding meestal wel een rol, maar staan voor de politiek en ambtenarij die zich met het wetsproces bezighouden op enige afstand. Op decentraal niveau is die dynamiek anders. Het beleidsproces duurt er over het algemeen korter, de beleidsbepalers en beleidsuitvoerders zitten dicht op elkaar en de impact op de samenleving wordt sneller gevoeld. De lokale politicus of ambtenaar die vandaag een nieuw sportbeleid presenteert, wordt er de volgende dag door de voorzitters van sportverenigingen in de supermarkt op aangesproken. Sterker nog, die organisaties zullen zich al voor die tijd – gevraagd of ongevraagd – met de plannen hebben beziggehouden.

1.2 ‘Den Haag’ maar dan anders

Het ‘onbegrepen bestuur’ duidt op de mentale afstand van veel inwoners en landelijke politici tot het decentraal bestuur en het niet serieus nemen van de decentrale overheden door grote delen van de landelijke politiek en samenleving. Veel inwoners weten niet hoe provincies, gemeenten en waterschappen worden bestuurd en veel landelijke politici wekken in woord en gedrag geregeld de indruk de decentrale overheden enkel als uitvoerders van hun beleid te zien. In de verschillende delen en hoofdstukken wordt daarom stap voor stap beschreven hoe het decentraal bestuur werkt. Van het profiel van onze decentrale politici tot hoe op decentraal niveau beleid wordt gemaakt. Door heel het boek heen is er daarnaast aandacht voor de verschillen met de landelijke overheid en politiek en de manier waarop de landelijke politiek het decentraal bestuur beïnvloedt. In het laatste hoofdstuk volgt een slotbeschouwing over de relatie tussen decentraal en landelijk bestuur en hoe het decentraal bestuur zijn invloed op het binnenlands bestuur kan versterken.

1.3 Leeswijzer

Deel I van het boek vormt de eerste kennismaking met het decentraal bestuur in de vorm van een korte geschiedenis van het ontstaan ervan, de taken en omvang en de houding van Nederlanders ten opzichte van dat decentraal bestuur. **Deel II** gaat over de personen die de decentrale politiek in gaan, de politieke partijen waarmee ze dat doen, en de verkiezingen om vervolgens ook als politicus aan de slag te kunnen gaan. **Deel III** gaat over het functioneren van de politieke en bestuurlijke instituties: het algemeen bestuur (de volksvertegenwoordiging), het dagelijks bestuur, de voorzitter en de ambtelijke organisatie. **Deel IV** laat zien dat decentrale overheden hun werk doen in interactie met inwoners, andere overheden en overige partners. Daarbij komt onder meer aan bod dat dit zowel positieve als negatieve kanten heeft. Het boek eindigt in **Deel V** met conclusies over de sterke en zwakke kanten van het decentraal bestuur en bevat aanbevelingen om als decentraal bestuur een grotere rol van betekenis te spelen in de samenleving en het binnenlands bestuur.

**DEEL I INTRODUCTIE VAN EEN
ONBEGREPEN BESTUUR**