



WOORD VOORAF

Soberheid als thema

Een crisis is soms de beste aanleiding om vaste werkwijzen, ingesleten patronen en bestaande verhoudingen overhoop te halen. Of toch in elk geval ter discussie te stellen. Kan het allemaal niet wat eenvoudiger en goedkoper, zo vroeg de redactie zich af toen begin dit jaar de elfde verjaardag van het dualisme en het eerste lustrum van de crisis samenvielen. Op vier domeinen hebben we daarvoor auteurs benaderd: de verhoudingen tussen besturen, de relaties tussen burgers en bestuur, het huidige lokale politieke stelsel en de ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Dat het antwoord uiteindelijk weer zeer genuanceerd blijkt, zal vast niemand verrassen. De artikelen en columns in dit jaarboek echter hopelijk wel.

Soberheid in de verhouding tussen besturen

In het kader van het eerste domein hebben we Jozias van Aartsen gevraagd om, zes jaar na het roemruchte rapport van de door hem geleide VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, terug te kijken: wat is er met de aanbevelingen gebeurd en wat vindt hij er achteraf zelf van? Van Aartsen is zo mogelijk nu nog meer overtuigd van de juistheid van de analyses en de conclusies dan in 2007. Zonder decentralisatie loopt alles vast, de natiestaat verliest steeds meer betekenis en die decentralisatie is nu ook nadrukkelijk in rijksbeleid terug te zien. Ook al is dat vast meer gedreven door financiële noodzaak dan door overtuiging, zo stelt hij. Echte lokale autonomie is dan wel een noodzaak en Van Aartsen herhaalt nog eens dat dit in de Grondwet moet worden vastgelegd. Lokale schaalvergroting hoort daar voor hem nog altijd bij, dat is 'common sense'. Ook een ander lid van die commissie, Ron Niessen, blikt terug en ook hij staat nog steeds achter het rapport. Op gemeentelijk niveau moet en kan het gebeuren. Mits, zegt ook Niessen, de lokale autonomie aanmerkelijk wordt vergroot. Om het wat ongenueanceerd samen te vatten: het kan eenvoudiger en goedkoper, mits er grote lokale beleidsvrijheid komt. Anders verwordt decentralisatie tot deconcentratie met uitbundige Haagse sturing en verdwijnt de kans op besparingen. In andere bewoordingen was dat onlangs ook te lezen in de reactie van de Raad voor de Financiële Verhoudingen op de decentralisatiebrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De Raad wees daarbij verder op de noodzaak voor een wezenlijk groter eigen belastinggebied om decentralisaties succesvol te kunnen laten zijn. Ook Van Aartsen onderstreept dat punt.



Soberheid in de verhoudingen burger – bestuur

Het tweede domein waarvan de redactie zich afvroeg of het eenvoudiger zou kunnen, zijn de verhoudingen tussen burger en bestuur. Rotterdam is in reactie op het van bovenaf opgelegde afschaffen van de deelgemeenten op zoek gegaan naar een ander bestuursmodel. Over het proces hebben Eric Meurs en Janne Pijnenborg een interview gehouden met Jaap Paans, de griffier van Rotterdam. Een bijzonder proces met een even bijzondere rol voor de griffier. Het kon op veel manieren misgaan, ook voor Paans zelf, maar door een zorgvuldige en creatieve aanpak en natuurlijk vroegtijdig signaleren van valkuilen is er een mooi resultaat neergezet. Participatie vanuit de samenleving is het uitgangspunt. Of het straks ook zo uitwerkt, is niet gegarandeerd. Daarvoor is in bestuur en organisatie een cultuur- en houdingverandering nodig. ‘Het risico is natuurlijk dat (...) in de reguliere werkprocessen de participatie toch wordt “dichtgedrukt”. (...) In elk veranderingsproces zijn machtsposities in het geding.’ Ook de wezenlijk andere manier waarop vertegenwoordiging in de wijken wordt ingericht waarbij partijlijnen verdwijnen, is een interessante vernieuwing. Die bestuurlijke verandering in Rotterdam blijkt fors geld op te leveren. Dat was weliswaar niet de doelstelling, maar wel een mooie ‘bijvangst’.

Soberheid binnen het huidige lokale politieke stelsel

Mogelijkheden om binnen het huidige lokale politieke stelsel zaken te vereenvoudigen, zijn door diverse auteurs onderzocht. Wellicht kan het vertegenwoordigend stelsel zelf soberder. Dat blijft overigens beperkt tot het aantal volksvertegenwoordigers – dat zou minder kunnen volgens landelijke volksvertegenwoordigers. Zoals Henk van der Kolk in zijn bijdrage schrijft, is dat bovenal een symbolische discussie. En de symbolen waar het dan volgens Van der Kolk om gaat, zijn toch weinig verheffend: bestuurlijke drukte, dualiseringscorrectie – discussieframers zonder veel betekenis. Is het dan, voorbijgaand aan de ontbrekende inhoudelijke redenen voor vermindering van het aantal raadsleden en de mogelijke negatieve gevolgen voor de lokale democratie, interessant vanwege bezuinigingen? De geraamde 18 miljoen euro bezuiniging is marginaal waar het gaat om een zoektocht naar vele, vele miljarden. Inmiddels is het voorstel tot verkleining van gemeenteraden door de Eerste Kamer weggestemd, maar blijft die bezuiniging op het gemeentefonds waarschijnlijk gehandhaafd.

Het debat over lokale democratie, gemeenten, bestuurlijke verhoudingen en wat dies meer zij wordt politiek op een bedenkelijk niveau gevoerd. De Raad van State concludeerde in zijn advies over dat initiatiefvoorstel om het aantal raadsleden te beperken lichtelijk geërgerd dat motivatie en argumentatie ontbreken. Het is illustratief voor andere plannen en voorstellen. Wytze van der Woude beschrijft hoe sinds 2003 in totaal al vijftig wijzigingen van de Gemeentewet zijn doorgevoerd en dat er nog achttien voorstellen aanhangig zijn om de



Gemeentewet te veranderen. Kamerleden en de minister van BZK knutselen graag met en aan die wet. Meestal gaat het om marginale aanpassingen, nogal eens gestuurd door incidenten. Eenvoudiger wordt het er bijna nooit door. En bovendien valt op hoe gretig Kamerleden daarbij anderen de maat nemen, maar zichzelf zorgvuldig buiten schot houden.

Aardig is nog even te wijzen op een ander punt uit het artikel van Van der Woude. Hij wijst erop dat wat iedereen nu een duaal stelsel noemt, door de Staatscommissie destijds werd aangeduid als een monistisch systeem met dualistische elementen. Geen wonder dat iedereen die betrokken is bij de lokale politiek sinds 2002 in de war is over wat nu eigenlijk duaal is, zou je bijna zeggen.

Natuurlijk kunnen we ook kijken naar de vergoedingen en budgetten die er voor raadsleden zijn. In het interview van Mark Pen met het Amersfoortse raadslid Bertien Houwing staat dat centraal. Het verhaal illustreert de worsteling van raden daarmee. De raads- en onkostenvergoeding verlagen is voor veel raadsleden een brug te ver, ook al zijn er goede argumenten voor. (In het artikel van Wytze van der Woude staat overigens de ontstaansgeschiedenis van deze vergoedingen beschreven – van harte is het nooit gegaan.) Houwing wijst verder op de toenemende werkdruk voor raadsleden, reden voor haar om te pleiten voor stevigere fractieondersteuning. Houwing wijst nog op een ander punt: de toenemende invloed en betrokkenheid van de samenleving bij maatschappelijke vraagstukken. Burgerinitiatieven zijn daarvan een voorbeeld. Dat is ook iets wat door bijvoorbeeld de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wordt bepleit: meer overlaten aan en meer vertrouwen in de samenleving. We hebben nog nauwelijks een idee hoe dat eruit gaat zien, maar het biedt fascinerende mogelijkheden. En het dwingt ons na te denken over wat we met de huidige middelen doen: ‘Het raadsbudget is er om de kaderstellende en controlerende rol van de raad mogelijk te maken. Als de permanente interactie met inwoners daar onderdeel van wordt, moeten we ook kijken hoe we dit kunnen faciliteren.’ Het zijn veranderingen in het stelsel, maar eenvoudiger wordt het er niet van, laat staan dat we daardoor goedkoper uit zouden zijn.

Als er echter ergens vereenvoudigingen mogelijk zijn en dus besparingen zijn te behalen, dan zou dat op het gebied van controle zijn. Dat is althans het beeld dat menigeen schetst. Marianne van Omme en Wytze van der Woude laten zien wat de controlemiddelen en instrumenten zijn, hoe die zich tot elkaar verhouden en wat de ratio erachter is. Op een hoop vegen van de instrumenten en roepen dat het minder kan, oogt wel flink, maar miskent juist de uiteenlopende en elkaar aanvullende doelen van die instrumenten. Combinaties of vereenvoudigingen zijn mogelijk, maar gaan altijd ten koste van iets. En vereisen daarnaast wetswijziging, maar dat is natuurlijk gezien de constante stroom veranderingen in de Gemeentewet geen bezwaar. Bovenal is een punt

van aandacht de kwaliteit van de controle door de raad. Het is een wezenlijke vorm van democratische legitimatie van bestuurlijk handelen. Van Omme en Van der Woude opperen om ter versterking van die controlerende rol, zeker als andere instrumenten worden afgezwakt of samengevoegd, een onderzoeksbureau binnen (of nabij) de griffie op te zetten. De Tweede Kamer heeft ook een dergelijk eigen onderzoeksbureau, dat sinds de oprichting in omvang verdubbeld is. Dat betekent wellicht dat het stelsel beter wordt, maar soberder waarschijnlijk niet.

Van een heel andere orde zijn de kosten ten gevolge van integriteitsschendingen. Johannes Wolffensperger, geïnterviewd door Janne Pijnenborg, geeft aan hoe op deze kosten bespaard kan worden. Hij heeft daar een onalledaagse visie op. Hij benadrukt dat integriteitsschendingen te vaak afzonderlijk worden benaderd en dat een inmiddels standaard soort onderzoek door de welbekende bureaus naar zo'n casus maar weinig oplevert. Het juridiseert het geval en isoleert het, maar leidt er daardoor toe dat zelden breder en systematischer over integriteit wordt nagedacht. Terwijl uit onderzoek blijkt dat dit juist tot forse besparingen kan leiden. Of zijn benadering, waarbij gezaghebbende actoren met beïnvloedingsmacht een rol krijgen, ook werkt in een politieke context waarin 'niemand de baas is', is natuurlijk een wezenlijke vraag. Maar het doet niet af aan de uitdaging om anders naar integriteitsschendingen te kijken, dan nu vaak wordt gedaan. Naar de vaste overtuiging van Wolffensperger valt daarmee serieus geld te besparen.

Soberheid in de ondersteuning van volksvertegenwoordigers

Kan het qua ondersteuning minder, ons vierde domein? Het artikel van Christward Gradenwitz over de griffie van de Eerste Kamer geeft een mooi inkijkje in wat internationaal een van de kleinste parlementaire griffies is. Hij beschrijft onder meer de ontwikkeling van die griffie. De Eerste Kamer heeft er door veranderingen in Europese besluitvormingsprocessen taken bij gekregen. Om dat werk goed te kunnen doen, heeft de Kamer de personele ondersteuning voor de inhoudelijke en procedurele werkzaamheden moeten verruimen. Ook de inhoudelijke en procedurele ondersteuning voor het primaire proces van de Tweede Kamer is sinds 2004 licht gegroeid, vooral door het aanstellen van een aantal Europa-adviseurs.¹ Daar zit een interessante parallel met het lokale niveau. Wat betekenen de drie grote decentralisaties van jeugd, werk en zorg voor de ondersteuning van gemeenteraden? Er komt een stevig pakket aan taken bij en zelfs als de beleidsvrijheid minimaal is, gaat het om zaken die mensen zo direct in hun persoonlijke levenssfeer raken dat het ondenkbaar is dat gemeenteraden daar niet bovenop zullen zitten. De ervaringen met de Eerste en Tweede Kamer doen vermoeden dat het werk voor lokale griffies daardoor zal toenemen. Het zou al heel mooi zijn als dat werk met dezelfde formatie gedaan kan worden, maar de kans is reëel dat dat niet gaat



lukken. Gradenwitz stelt voor de Eerste Kamer zelfs de vraag of de ondersteuning niet verder moet groeien. De griffies van de Eerste en Tweede Kamer hebben de personele verruiming voor het primaire proces grotendeels opgevangen door facilitaire taken zoals beveiliging af te stoten. Lokale griffies hebben die taken echter niet. Goedkoper wordt die ondersteuning met de groei van het takenpakket daardoor vast niet. Uiteindelijk is en blijft het natuurlijk een politieke keuze: wat wil de raad?

Goedkoper kan, maar niet zomaar

Leun je wat achterover, dan geven deze analyses geen eenvoudig antwoord op onze startvraag of het soberder en goedkoper kan. Door te decentraliseren kunnen bezuinigingen worden gerealiseerd, mits gemeenten een grote beleidsvrijheid krijgen en een substantieel eigen belastinggebied. Dat laatste lijkt verder weg dan ooit en ook over dat eerste hoeven we niet optimistisch te zijn. Aan de vooravond van de drie grote decentralisaties heeft de vicepresident van de Raad van State al gewaarschuwd dat die overdracht van taken niet mag leiden tot verschillen tussen gemeenten. Verder heeft het kabinet in nauw overleg met de Tweede Kamer vlak voor het zomerreces de lokale beleidsruimte op het gebied van de jeugdzorg alvast verkleind, door in het wetsvoorstel op te nemen dat gemeenten alleen met gecertificeerde instellingen in zee mogen gaan. Zoals bekend, staat certificering haaks op innovatie, dus die ruimte is alvast weg. Temeer omdat eveneens is vastgelegd dat de minister straks de normen daarvoor bepaalt, evenals wie dat certificaat krijgen.

Verder klinkt nu al grote verontwaardiging wanneer de leges voor een vergelijkbare vergunning in de ene gemeente 25 procent hoger zijn dan in de andere. Dat is hooguit een gemoedelijke vooruitblik op wat ons te wachten staat als er straks verschillen blijken op echt belangrijke zaken als zorg. Zelfs als het parlement beleidsvrijheid en daarmee grote verschillen tussen gemeenten zou toestaan, zal het maatschappelijk draagvlak ervoor nihil zijn. Daarmee verdwijnt de mogelijkheid om door innovatie en creativiteit de gedecentraliseerde taken goedkoper te doen en rest alleen nog aanmerkelijke verschraving van het aanbod. Al blijft dat dan natuurlijk wel een bezuiniging.

Een nog weinig opgemerkt neveneffect van decentralisatie is overigens de taakverzwaring voor gemeenteraden en de opwaartse druk die dit geeft op de eisen aan de ondersteuning. De ervaringen in de Eerste en Tweede Kamer zijn waarschijnlijk ons voorland. Goedkoper zal het er niet door worden.

Meer soelaas om tot een goedkopere manier van werken te komen, zijn veranderingen in de manier waarop we relaties tussen burgers en bestuur inrichten. De Rotterdamse initiatieven zijn interessant, ook al moet nog blijken hoe het in de praktijk gaat werken. Inhoudelijk is er alle reden ons midden negentiende-eeuwse stelsel grondig te moderniseren. De bevolking is sindsdien verzvoudigd, het opleidings- en welvaartsniveau geëxplodeerd, informatie,

ideeën, kennis en kunde ontwikkelen zich buiten de overheid veel sneller dan erbinen en grenzen zijn vervaagd. Elders in de wereld zijn al lang politiek-bestuurlijke stelsels ontwikkeld die flexibeler, intelligenter en responsiever zijn. Er liggen potentieel eindeloze mogelijkheden voor gemeenten om daarmee te experimenteren. De stolling van het huidige stelsel in de Gemeentewet belemmert innovatie. Op inhoudelijke gronden breken we niet door 's lands behoudzucht heen, maar de aanzienlijke bezuinigingsmogelijkheden die erin besloten liggen, konden weleens een 'game-changer' zijn.

Dat is ook nodig, want de mogelijkheden binnen het huidige stelsel om echt goedkoper te werken zijn beperkt. Minder raadsleden betekent dat de volksvertegenwoordigende functie onder druk komt te staan, snijden in controle-instrumenten verkleint de democratische legitimatie van beleid, beperken van vergoedingen en ondersteuning van raadsleden doet afbreuk aan het functioneren van raden en maakt het raadslidmaatschap (nog) onaantrekkelijker. Hooguit kan een andere manier om integriteitskwesaties aan te pakken nog wel wat opleveren.

Een lokale gelekaartprocedure

Het is uiteindelijk natuurlijk een politieke keuze of de prijs voor een versobering acceptabel is. Idealiter bepaalt een gemeenteraad dat, omdat het immers gaat om de manier waarop het lokale politieke stelsel functioneert. Wat nodig en wenselijk is in de ene gemeente, hoeft dat niet te zijn in een andere. En het kan van periode tot periode verschillen. Helaas zullen die keuzen grotendeels op nationaal niveau worden gemaakt en van bovenaf worden opgelegd. We missen binnen Nederland nog de gelekaartprocedure zoals die in de EU geldt. Daar mogen nationale parlementen via een brief bezwaar aantekenen als zij vinden dat een Europees wetsvoorstel het beginsel van subsidiariteit schendt, omdat een vraagstuk beter door de lidstaten zelf dan door de Europese Unie kan worden geregeld. Als een derde van de parlementen een brief heeft verstuurd, dan is de gele kaart getrokken en moet de Commissie haar voorstel hermotiveren. Laten we zoets ook voor de relatie tussen gemeenten en rijk mogelijk maken. Als een derde van de gemeenteraden vindt dat het rijk het beginsel van lokale autonomie ('subsidiariteit') schendt, omdat een vraagstuk beter door de gemeenten zelf dan door het rijk kan worden geregeld, moet een wetsvoorstel opnieuw worden gemotiveerd. Dat verstevigt de lokale autonomie en leidt tot veel betere afwegingen tussen voor- en nadelen van bezuinigingen.

En natuurlijk opinies: de staat van de democratie

Wie door dit alles nog niet voldoende is uitgedaagd, leze de opinies en columns waarmee dit jaarboek traditiegetrouw wordt gelardeerd. Omdat de redactie ook graag dwarse opinies hoort, hebben we Gerard van Gils, actief SP-lid en oud-journalist, gevraagd zijn licht te laten schijnen over het centrale

thema. Dat dwarse geluid hebben we gekregen! Voor Van Gils liggen de oorzaken van de crisis bovenal in de neoliberale wind die al jaren waait, visieloze bestuurlijke schaalvergrotingen en het daardoor uit beeld raken van echte kerntaken zoals sociale ondersteuning. Verder heeft de redactie ook dit jaar weer een mooie verzameling prikkelende bijdragen weten te krijgen over de staat van de democratie. Creatieve denkers schrijven over zwevende griffiers, veranderend vertrouwen, de spanning tussen lokale politiek en journalistiek, de aantrekkelijkheid van het raadswerk, controle en politieke dienstplicht. Mocht het allemaal niet goedkoper kunnen, dan toch in elk geval spannender.

MARCEL VAN DAM
voorzitter van de redactie

NOOT

- 1 Met dank aan Steven Oostlander, Hoofd FEZ, Griffie Tweede Kamer.