

## Studie ‘Wil tot Vershil’, geschiedenis en toekomst

‘Als de politieke cultuur blijft hangen in oude vormen en gedachten terwijl de samenleving zelf snel verandert, zal de politiek steeds minder in staat zijn praktische oplossingen voor maatschappelijke problemen te leveren’, aldus Hans van Mierlo in 1985. Een vooruitziende visie. Van Mierlo had toen al, bijna dertig jaar geleden, de Wil tot Vershil.

In 2006 installeerde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een denktank genoemd naar haar voorzitter, de huidige ‘Gouverneur van Limburg’, Theo Bovens, die een nieuwe toekomstvisie op gemeenten in 2015 bedacht. De titel van de studie ‘Wil tot Vershil’. Is nu bijna acht jaar later het verschil gemaakt? Staan de uitgangspunten van het rapport nog steeds fier overeind, ook in het licht van de onomkeerbare decentralisaties? En hoe groot en wenselijk zijn verschillen voor inwoners van gemeenten eigenlijk?

Net als bij een ui die gepeld moet worden: het kost veel tranen, maar daarna heb je wel de ingrediënten voor een prima maaltijd. Hoogste tijd om het pleidooi van toen met de kennis en omstandigheden van nu te bekijken.

### De gemeente als dynamisch samenspel

Het rapport ‘Wil tot Vershil. Gemeenten in 2015’ nam tot uitgangspunt de blik van de burger, de bewoners van de gemeente. Dat was nieuw; niet een rechtsstatelijke invalshoek, maar een meer sociologische. De mensen zelf. Iedereen heeft namelijk meerdere identiteiten en loyaliteiten: woont hier, werkt daar, heeft familie waarvoor gezorgd wordt elders en sport in een dorp of stad van zijn of haar keuze. Wat voorspelde de commissie-Bovens?

- 1 Dat de trend naar individualisering samengaat met een trend naar collectivisering. Het individu achter de voordeur, maar samen de buurtbarbecue.
- 2 Dat de verhoudingen tussen mensen en groepen steeds horizontaler worden.
- 3 Dat met behulp van technologische ontwikkelingen de emancipatie van de burger verder zou inzetten. Iedereen wordt bereikbaar, zelfs de overheid 24 uur per dag, 7 dagen per week.
- 4 Dat de burger ervan uitgaat dat hiërarchische verhoudingen verdwijnen en dat door openbaarheid, transparantie en een open bestuurscultuur gezag nooit automatisch aanwezig is. Dat wie het wil mee kan denken in besluitvorming.



Om aan dat verwachtingspatroon te voldoen, moest het lokaal bestuur dynamischer worden en meer een rol als procesbegeleider innemen. Het gemeentebestuur neemt de uiteindelijke besluiten, maar oplossingen komen niet top-down, niet vanuit dat bestuur. De gemeenschap draagt ideeën aan, maatschappelijke initiatieven van betrokken burgers. Uit die smeltkroes van verbanden ontstaat toegevoegde waarde: de gemeente kan beter presteren en burgers hebben meer zeggenschap over de inrichting van hun gemeenschap(pen).

In hoofdlijnen laat deze visie zich samenvatten in de volgende vuistregels:

- het gaat om de mensen, niet om de organisatie;
- dé burger bestaat niet;
- ruimte voor ontwikkeling;
- de gemeente als spin in het web;
- pluriformiteit alom;
- weg met nivellering; en
- de wil tot verschil.

Om dat verschil te maken, moeten gemeenten wel vrijheden krijgen. Dat is de spijkerharde voorwaarde. Deels, zo schatten wij dat destijds in, zou dat vanuit het gemeentebestuur moeten komen en deels van hogerop. Zo zou de Grondwet moeten veranderen, de Gemeentewet moeten worden herzien en de rol tussen provincie en gemeente opnieuw moeten worden gedefinieerd.

## De echoput

De oproep van de commissie is na 2006 eindeloos herhaald. Om de haverklap kwamen weer opinies bovendrijven en verschenen er rapporten met dezelfde boodschap. Een daarvan was ‘Het einde van het blauwdruk-denken’ van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) uit april 2010. Principes die al in de ‘Wil tot Verschil’ stonden waren daarin de leidraad en waren in dat rapport verder uitgewerkt. Zo stelde de Raad dat differentie in de toekenning van taken en middelen goed is en die toekenning moet om ‘de bestaande verschillen in zowel de bestuurlijke verhoudingen als ook de context waarin decentrale overheden opereren’ te erkennen. Ook verbond de Raad twee voorwaarden aan decentralisaties, die de lezers van het rapport van de commissie-Bovens bekend voorkwamen: accepteer verschillen tussen gemeenten en weersta de verleiding bij de implementatie en uitvoering betrokken te blijven. Daarnaast moeten taken liggen waar democratische verantwoording mogelijk is bij het organiseren van nabijheid van bestuur. Volgens de Raad is dat een ‘cruciale succesfactor voor het welslagen van een nieuwe bestuurlijke organisatie’.



## If mayors ruled the world

Niet alleen in Nederland klinkt de oproep voor meer bevoegdheden van gemeenten, maar ook over onze grenzen. De Amerikaanse denker Benjamin Barber lanceerde een jaar geleden zijn theorie dat de wereld gebaat is bij burgemeesters en gemeenten als belangrijkste entiteit in het bestuurlijk bestel in plaats van presidenten en staten. Hij stelt zelfs voor een wereldwijd parlement van burgemeesters in te stellen! Moskou en New York hebben in zijn visie eerder een goede kans op samenwerking dan Rusland en de Verenigde Staten. Een prikkelende gedachte: alle macht aan het lokaal bestuur. Zijn theorie ziet gelukkig niet alleen op internationale samenwerking, maar vooral ook op het versterken van de relatie tussen beleid en uitvoering. De gemeente als basis voor besluitvorming zou, volgens Barber, een pragmatischer politiek tot gevolg hebben. Als het probleem gevoeld wordt, is de kans op een robuuste oplossing groter dan wanneer de afstand 'te groot is'. Bovendien brengt het de schaal van besluitvorming terug naar een niveau waar iedereen betrokken is. De gemeente ligt immers letterlijk om de hoek, de staat – zeker in de Verenigde Staten – is een abstracter begrip.

## De stand opnemen

Wie het gemeentelandschap overziet, komt al snel tot de conclusie dat veel van de toekomstbeelden uit 2006 nog niet zijn verwezenlijkt. Zo zijn de verkiezingen van de burgemeester nog ongewijzigd en is echte differentiatie van lokale bestuursmodellen in de ban gedaan. De zittingsduur en samenstelling van de gemeenteraad zijn nog eenheidsworst en gemeenten hebben massaal hun toevlucht gezocht tot democratisch lastig te controleren gemeenschappelijke regelingen.

Maar als we kijken naar het takenpakket van gemeenten, slaat de balans toch steeds positiever door. Veel veranderingen zijn in gang gezet of gerealiseerd, zowel van onderop als van bovenaf. Zo legde de Tweede Kamer in juni dit jaar bij de behandeling van de Verzamelwet institutionele bepalingen (voor de liefhebber: Kamerstukken 33 691) eendrachtig de nadruk op het versterken van de gemeentelijke autonomie. Met als gevolg dat het wetsvoorstel van de regering werd aangepast: de wet gaat niet voorschrijven dat de burgemeester een inlichtingenrecht heeft gedurende de collegeonderhandelingen over de voortgang ervan of dat er verplicht een of meer wethouders in de vertrouwenscommissie voor de (her)benoeming van een burgemeester moeten zitten. Geen eenheidsworst, maar maatwerk. Gemeenten moeten zelf kunnen beslissen wat het best bij hen past. Ook het woonplaatsvereiste van wethouders kwam nog aan bod: de Kamer heeft een motie aangenomen waarin gevraagd wordt onderzoek te doen naar de diverse modaliteiten om gemeenteraden met meer autonomie te laten beslissen over of zij daar wel of niet aan willen vasthouden.

Op de beleidsterreinen zorg en werk gebeurt er nog veel meer. Een omgekeerde megaoperatie van taakverschuiving naar gemeenten. Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de '3D's': de decentralisatie van de uitvoering van de jeugdzorg, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Zij moeten – met een korte voorbereidingstijd – oplossingen verzinnen om met minder geld kwaliteit neer te zetten. Dat vereist innovatie, samenwerking en bestuurlijke vernieuwing. Het is dan ook niet verrassend dat overal in het land als gevolg van de decentralisaties gemeenten hun bestuurskracht beoordelen. Net zoals de aard en omvang van de samenwerkingsverbanden en het zoeken naar nieuwe wegen voor burgerparticipatie van hen veel aandacht krijgt.

### De gevolgen van de decentralisaties

Al deze ontwikkelingen leiden tot één ding: differentiatie. Dit is goed terug te lezen in de verslagen van de decentralisatieambassadeurs. Die reizen langs gemeenten en brengen de 'schouwen': de voortgang en gevolgen. Daaruit blijkt een grote verscheidenheid, zowel in de wijze waarop men samenwerkt als waarop nieuwe taken worden uitgevoerd.

Al die verschillende ontwikkelingen hoeven niet problematisch te zijn. Het zijn juist kansen. Het algemeen gedeelde uitgangspunt voor de bestuurlijke inrichting van Nederland is dat decentrale overheden geen gelijke, maar wel gelijkwaardige voorzieningen hoeven aan te bieden. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat is immers één, maar ook verscheiden. We moeten vooral niet alles, zoals in Frankrijk, in Parijs beslissen; noch terug naar de tijden van koning Willem I, die alles persoonlijk wilde regelen.

Dit alles betekent niet dat er geen risico's verbonden zijn aan decentralisaties. Zo gaat de Raad voor het openbaar bestuur onderzoek doen naar de gevolgen die de decentralisaties hebben voor de democratische legitimatie van het lokaal bestuur. Wanneer besluitvorming ligt in gemeenschappelijke regelingen of andere samenwerkingsverbanden vraagt dat om meer aandacht bij gemeenteraden. Die zullen naast het college van burgemeester en wethouders meer samenwerkingsverbanden moeten controleren. Een uitdaging is – zowel vanuit het rijk als de gemeenteraad – niet alles te willen voorzien en daarom het stelsel met regels dicht te timmeren. De wereld verandert en doet dat snel. Veel duurzamer is het om het systeem zo in te richten dat het weerbaar is.

Financieel bestaan er uiteraard ook aandachtspunten. Wat dat betreft, is de positie van de lokale rekenkamers en de rekenkamercommissies van belang. Die moeten sterk en doortastend kunnen optreden. Dat voorkomt dat gemeenteraden, als democratische volksvertegenwoordiging, het zicht op publieke middelen en besluitvorming kwijtraken.

Interessant is ook dat de decentralisaties creativiteit en innovatie bevorderen. Gemeenten gaan nadrukkelijker met maatschappelijke partners en burgers



op zoek naar manieren om de zorg efficiënter aan te pakken en vinden nieuwe manieren om mensen aan het werk te helpen.

### Tot slot

De uitgangspunten die destijds geformuleerd zijn in het rapport 'Wil tot Verschil', zijn gemeengoed geworden. Het belang van het lokaal bestuur als 'de bestuurslaag' die maatwerk kan leveren en kosteneffectief werkt, is inmiddels breed gedragen. Decentralisaties hebben een stroomversnelling aangebracht in het takenpakket van gemeenten en het accepteren van verschillen daarin. Nu nog de stap naar de differentiatie naar bestuursmodellen.