

Het beleid van de twee Paarse kabinetten was in belangrijke mate een voortzetting van dat van drie kabinetten Lubbers: terugdringing van de rol van de overheid en beperking van het financieringstekort. Op het terrein van het binnenlands bestuur was er bij Paars echter sprake van een duidelijke trendbreuk. Er werd gebroken met het streven naar decentralisatie. Ook de reorganisatie van het binnenlands bestuur verdween van de agenda. Uit verschillende evaluaties van het beleid van de twee kabinetten Kok blijkt dat deze vooral het beleid van de daaraan voorafgaande kabinetten Lubbers hebben voortgezet.

PAUL BORDEWIJK
Publicist en adviseur

In zijn studie *Paars en de managementstaat*, die zich beperkte tot het eerste kabinet Kok, kwam de bestuurskundige Jouke de Vries tot de conclusie dat dit kabinet de politieke agenda van het kabinet Lubbers, de snering van de verzorgingsstaat, versneld heeft uitgevoerd.¹

In zijn bijdrage aan het *Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, gewijd aan *Zeven jaar Paars*, constateert de politicoloog Daudt:² *Er zou met een denkbeeldige kabinetten Lubbers IV en Lubbers V in voorgenomen regeringsbeleid en in resultaten geen verschil zijn geweest met de resultaten van de beide Paarse kabinetten.*

En de redactie van het *Jaarboek* constateert:³

Met de deelname aan het Kabinet-Lubbers voegde de PvdA zich, soms tegenstribbelend, soms schoorvoetend, soms met overtuiging, in de tussen CDA en VVD gegroeide consensus over het financieel economisch beleid – een consensus die zich in allerlei varianten in de westerse wereld voordeed en in Europa zijn beslag kreeg in de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie en het Stabiliteitspact.

Daarmee conformeerde de PvdA zich aan het beleid van *markt, markt en nog eens markt* dat onder Lubbers was ingezet.⁴

De constatering dat Kok in feite Lubbers' karwei heeft afgemaakt, en dat de werkelijke trendbreuk in de Nederlandse politiek in 1982 heeft plaatsgevonden, is iets dat men noch bij de leiding van de PvdA, noch bij het CDA graag hoort. Bij de VVD heeft men daar minder moeite mee, maar die partij maakte dan ook deel uit van vier van de vijf kabinetten sinds 1982.

De PvdA voerde in 1989 de verkiezingsleus *Tijd voor een ander beleid*. Achteraf bezien zou het niet betekenen dat gebroken werd met wat Kok als vakbondsman en oppositieleider noemde het zich blind staren op het financieringstekort, maar dat juist de PvdA een ander beleid ging voeren. Maar bij de officiële geschiedschrijvers van de PvdA is er nu een neiging om te doen alsof het bezuinigingsbeleid pas

in 1989 begon, en of Ruding iemand was met een gat in zijn hand.

Het CDA is eveneens sterk geneigd te ontkennen dat Paars vooral het beleid van Lubbers voortzette. In hetzelfde jaarboek heeft Balkenende vooral linkse kritiek op het beleid van Paars,⁵ maar die kritiek zou ook van toepassing zijn geweest wanneer er in 1994 een kabinet onder leiding van Brinkman was gevormd. Dan zou er waarschijnlijk nog sterker op reductie van de overheidsuitgaven zijn ingezet dan nu, en zouden tenminste dezelfde tekorten in de collectieve sector zichtbaar geworden zijn als waar het CDA nu over klaagt. De heroriëntatie van het CDA die Balkenende beschrijft, zou dan niet hebben plaatsgevonden.

Wat geldt voor de hoofdlijn van het beleid, hoeft echter nog niet voor elk afzonderlijk beleidsterrein te gelden.

In dit artikel zal ik nagaan wat de twee Paarse kabinetten voor de gemeenten betekend hebben. Daarbij zal blijken dat er in sommige opzichten sprake was van continuïteit, maar dat er in andere opzichten zich een opmerkelijke en voor het lokaal bestuur ongunstige trendbreuk heeft voltrokken.

Terugtrekkende overheid

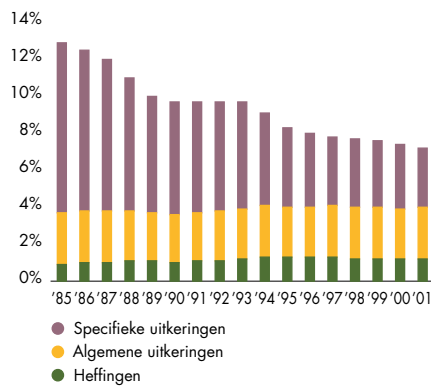
De grafiek (blz. 19) geeft de ontwikkeling van de verschillende publieke inkomstenbronnen van de gemeenten als percentage van het bruto binnenlands product.

Het blijkt dat over de hele beschouwde periode het totaal van de publieke gemeentelijke inkomsten ten opzichte van het bruto binnenlands product is afgenomen van 13% naar 7%. Deze reductie had vooral betrekking op de specifieke uitkeringen. Sommige daarvan zijn ingetrokken, andere zijn ingesluit in de algemene uitkering, maar het beslag van de laatste op het bruto binnenlands product is daarmee niet significant gegroeid.

De daling van 13% naar 7% impliceert overigens niet dat de gemeenten in die periode in die zelfde mate hebben moeten bezuinigen. Het bruto

Het wel en wee van het lokaal b

Publieke inkomsten gemeenten als percentage (geharmoniseerd) BBP



binnenlands product groeide in reële termen harder dan de uitkeringsbasis, en sommige taken, zoals die van de vroegere gemeentepolitie, worden niet langer via de gemeentekas bekostigd. Gemeenten hoeven minder uit te geven aan bijstandsuitkeringen, en profiteren van een lagere kapitaalrente.

Maar het is ook niet zo, dat de inkomstendaling daarmee geen consequenties heeft gehad. De voortdurende bezuinigingsnoodzaak heeft de kwaliteit van veel dienstverlening aangetast. Het verklaart de sjofele staat van veel schoolgebouwen, wat juist bij een stijgende welvaart door burgers niet geaccepteerd wordt.

Ook de gebrekkige kwaliteit van de handhaving heeft hier mee te maken, al spelen daarbij ook andere factoren een rol, zoals de eeuwige pleidooien voor horizontale relaties tussen overheid en bedrijven, de prioriteit voor het binnenhalen en doen voortbestaan van bedrijven, en de kritische houding van de bestuursrechter tegenover gemeenten die wel tot maatregelen overgaan.

Aan de andere kant geven de cijfers nog maar een beperkt beeld van de afgenomen betekenis van de gemeenten binnen de nationale economie. Veel nutsbedrijven, woningbedrijven en zorginstellingen die begin jaren '80 nog deel uitmaakten van een gemeente, zijn sinds die tijd verzelfstandigd of geprivatiseerd. De Zuid-Hollandse Cetecco-affaire heeft als onverwacht gevolg gehad dat de activiteiten van de

gemeentelijke kredietbanken moesten worden beperkt. Een gemeente die de terugtrekking van bankfilialen en postkantoren uit dorpen en wijken zou willen opvangen door de eigen Stadsbank filialen te laten openen, loopt op tegen de wet FIDO.

De gemeentelijke inkomsten zijn vooral afgenomen onder Lubbers I en II. In die tijd zien we ook dat de gemeenten ter compensatie de lastendruk sterk laten stijgen, in overeenstemming met het in die tijd gepropageerde profijtbeginsel. Lubbers III gaf een stabilisatie te zien. Maar onder Paars zien we van jaar op jaar de ontwikkeling van de gemeentelijke inkomsten achterblijven bij het bruto binnenlands product. Daarmee is de lijn voortgezet van de eerdere kabinetten Lubbers. Ook onder Paars was de gemeentelijke overheid een terugtrekkende overheid.

Voorkeursvolgorde

Toch hadden de kabinetten Lubbers de gemeenten meer te bieden dan alleen maar een korting op hun inkomsten. Naast een terugtrekking van de overheid als zodanig, stonden zij ook een terugtrekking voor van het Rijk t.b.v. de lagere overheden. In de memorie van toelichting bij de Financiële-Verhoudingswet van 1984 werd een voorkeursvolgorde voor de gemeentelijke inkomsten aangegeven:⁶

- 1 Eigen gemeentelijke inkomsten (met binnen deze bekostigingswijze een voorkeur voor bekostiging, waar mogelijk, door tarieven boven bekostiging via gemeentelijke belastingen en retributies).
- 2 Algemene uitkering.
- 3 Specifieke uitkeringen.

Daarmee werd geprobeerd de beslissing over de bekostiging van voorzieningen zo dicht mogelijk bij de gebruiker te leggen. De ontwikkeling van de gemeentelijke inkomstenbronnen (bovenstaande grafiek) was hiermee ook in overeenstemming. In de memorie van toelichting bij de Financiële-verhou-

dingswet die in 1997 van kracht werd, werd de voorkeursvolgorde in andere woorden bevestigd:⁷

In de afgelopen 10 à 15 jaar is het besef gegroeid dat een overmaat aan beperkingen van het Rijk aan de decentrale beleidsvrijheid een doelmatige aanwending van de collectieve middelen in de weg staat. Dit heeft mede geleid tot een vermindering van het aantal specifieke geldstromen. In de inkomsten van de gemeenten neemt hierdoor het aandeel van de eigen inkomsten toe en dat van de specifieke uitkeringen af. De integraliteit van de afweging wordt bevorderd; niet alleen kunnen voorzieningen beter tegen elkaar worden afgewogen, maar ook de lastendruk wordt daarbij betrokken.

Voorzover bekostiging uit eigen middelen niet mogelijk is of niet wenselijk wordt geacht, is bekostiging uit de algemene uitkering van het Rijk aangewezen. Daarmee kunnen verschillen in voorzieningencapaciteit als gevolg van verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) en in relevante kostenfactoren worden verkleind. Pas als is gebleken dat deze instrumenten voor de bekostiging van een bepaalde taak niet zijn aangewezen, komt de instelling van een specifieke uitkering aan de orde.

Deze tekst getuigt van een sterke continuïteit t.o.v. het gedachtegoed van de kabinetten Lubbers. Wie echter de praktijk van de Paarse kabinetten beschouwt, moet zich afvragen of deze tekst werkelijk het standpunt van de bewindslieden weergaf, of dat het een ambtelijk tekstvoorstel was waarvan de strekking door hen over het hoofd is gezien.

Reeds voordat de nieuwe Financiële-verhoudingswet was ingevoerd, kon worden geconstateerd dat het kabinet juist bezig was met recentralisatie in plaats van te handelen op basis van de voorkeursvolgorde.⁸ Tijdens de Paarse kabinetten heeft men het idee achter de voorkeursvolgorde juist volledig laten vallen. In plaats daarvan zien we steeds meer pogingen om de rijksoverheid ook zeggenschap te geven over de manier waarop de gemeenten de algemene uitkering besteden. Volgens kwade tongen denken de Paarse bewindslieden dat 'decentralisatie' een woord

estuur onder Paars

is waarbij het lidwoord om onopgehelderde redenen aan het zelfstandig naamwoord is vast komen te zitten.

Gemeentelijke heffingen

Onder de kabinetten Lubbers heeft het streven om de gemeenten sterker afhankelijk te maken van eigen heffingen beperkt vorm gekregen. Onder het eerste kabinet-Lubbers is de storting in het gemeentefonds verminderd omdat gemeenten sterker het profijt-beginsel toe konden passen, en is dat laatste ook gebeurd. Er zijn twee commissies in touw geweest om aan te geven langs welke weg de gemeenten meer afhankelijk gemaakt konden worden van eigen heffingen, de Commissie-Christiaanse en de Commissie-De Kam, die resp. in 1983 en in 1992 rapport hebben uitgebracht, maar waarvan de aanbevelingen niet tot uitvoering zijn gekomen. Wel werd in 1989 de absolute limiet voor de OZB (toen nog OGB) afgeschaft.

Hiertegenover staat, dat Paars de tegenovergestelde richting is ingeslagen. Dat kon men al verwachten op grond van het rapport *Lokale beleidsvrijheid en financiële armslag* van een commissie van de Wiardi Beckman Stichting dat in 1994 verscheen.⁹ De later dat jaar aantredende staatssecretaris Van de Vondervoort maakte deel uit van die commissie. Het rapport bevatte allerlei onbesuisde voorstellen, maar gaf de gemeenten nauwelijks ruimte om meer belasting te heffen.

Al spoedig zou blijken, dat Paars juist de gemeentelijke belastingen te hoog vond. Tegelijk met de *Miljoenennota 1997* werd door de staatssecretarissen Verneemd en Van de Vondervoort de *Nota Lokale lastendruk* uitgebracht, waarin zeer kritisch werd gekeken naar de ontwikkeling van de gemeentelijke heffingen. Hoewel de feitelijke ontwikkeling er geen aanleiding toegaf, werden allerlei maatregelen aangekondigd om de groei van de lastendruk te beperken en de verschillen te verkleinen.

Uiteindelijk resulteerde dit in het fenomeen van de Zalm-snip, waarbij gemeenten met ingang van 1998 gedwongen werden om *f* 100 in mindering te brengen op hun gemeentelijke belastingen. Doordat dit bedrag steeds meer functies kreeg, ontwikkelde het

zich tot een bestuurlijke klucht in zes bedrijven.¹⁰ In de grafiek (blz. 19) zien we het effect hiervan: het niveau van de gemeentelijke heffingen daalde met 0,1 procentpunt.

Of er echt van een daling sprake is, is overigens een kwestie van definitie. Daarvoor is nodig dat de Zalm-snip wordt beschouwd als een korting op de gemeentelijke heffingen. Hij wordt echter ook uitgekeerd aan mensen die geen gemeentelijke heffingen betalen omdat ze niet zelfstandig wonen of omdat ze onder de kwijtscheldingsregeling vallen. Daarmee is het een feite een vorm van basisinkomen geworden, uit te betalen door de gemeente. Maar het CBS is zo vriendelijk voor de minister geweest om het wel als een heffingskorting op te vatten, en daar heb ik mij in de grafiek (blz. 19) maar aan geconformeerd.

Inmiddels pleit de VVD ervoor om de onroerende-zaakbelasting helemaal af te schaffen. Daarmee verwijderd men zich nog veel verder van de voorkeursvolgorde. Het betekent dat gemeenten niet meer de mogelijkheid hebben tot *fine tuning* bij hun inkomsten, en het zal leiden tot een veel groter beroep van de gemeenten op middelen van het Rijk.¹¹

Toen de Haagse wethouder Pierre Heijnen bij de presentatie van de *Miljoenennota 2001* voor de televisie klaagde over de slechte onderhoudstoestand van schoolgebouwen, wees minister Zalm hem erop, dat dat de verantwoordelijkheid van de gemeente was, en dat die eventueel de OZB zou kunnen verhogen. Dat was in overeenstemming met de voorkeursvolgorde, maar wel in strijd met de *Septembercirculaire*, waarin stond dat het de aandacht had getrokken dat de opbrengst van de gemeentelijke belastingen almaar toenam.¹² Wanneer Zalm erin slaagt de OZB afgeschaft te krijgen, wordt het Rijk volledig verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau van de gemeenten.

Sanering van de specifieke uitkeringen

Ondanks het onderschrijven van de voorkeursvolgorde, hebben de Paarse kabinetten zich ook heel anders opgesteld tegenover de sanering van de spe-

cifieke uitkeringen. Deze beweging kwam begin jaren '80 op gang, geïnspireerd door het rapport van de Raad voor de gemeentefinanciën *Heiligt het doel alle financiële middelen?*¹³ Deze beweging kreeg vorm in de financiële-verhoudingswet van 1984, en werd daarin als volgt beargumenteerd: *Specifieke uitkeringen hebben uit allocatie-oogpunt het nadeel dat, voor een individuele gemeente, zowel de omvang als de bestedingsrichting vooraf vaststaat. Een afweging tussen voorzieningen is niet mogelijk. Dit geldt in het bijzonder voor specifieke uitkeringen die een beperkt beleidsterrein betreffen (de zogenaamde smalle regelingen). Daardoor is het denkbaar dat een voorziening tot stand komt waaraan in een gemeente nauwelijks behoefte bestaat. Deze bekostigingswijze kan er dus toe leiden dat schaarse overheidsmiddelen ondoelmatig worden besteed.*

De Fwv-84 bracht een wettelijk kader onder welke omstandigheden specifieke uitkeringen geoorloofd waren, en jaarlijks werd het *Overzicht specifieke uitkeringen* uitgebracht. Daaruit bleek dat er tot het jaar 1999 inderdaad sprake was van een afname van het aantal specifieke uitkeringen, van 532 in 1980 tot 114 in 1998, al was de verschuiving in bedragen veel minder spectaculair, zoals blijkt uit de grafiek (blz. 19). Daarna ging het aantal weer omhoog naar 155 in 2001, mede omdat men kritischer ging kijken. Volgens het Overzicht waren er in 1999 88 specifieke uitkeringen aan gemeenten, maar volgens Verhagen waren dit er 249.¹⁴

De vraag was ook in welke mate het kabinet nog hechtte aan de gemeentelijke beleidsvrijheid. De memorie van toelichting bij de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1997 kondigde in dat opzicht een beleidswijziging aan.¹⁵ Meer dan in het verleden zouden discussies over decentralisatie gericht moeten zijn worden 'op een evenwichtige afweging en afstemming van belangen op het niveau van het Rijk en op de kwaliteit van de uitvoering van gedecentraliseerde taken.' In de Financiële-verhoudingswet van 1997 werd een nagenoeg tautologisch criterium opgenomen voor de toelaatbaarheid van specifieke uitkeringen: 'Specifieke uitkeringen worden slechts verstrekt als deze wijze van bekostiging

van gemeentelijke taken bijzonder aangewezen wordt geacht.'

Inmiddels heeft het grotestedenbeleid een nieuw verschijnsel bij de specifieke uitkeringen opgeleverd. Hadden tot voor enige jaren de voorwaarden bij specifieke uitkeringen alleen betrekking op de besteding van de betreffende uitkering, sinds de uitvinding van het grotestedenbeleid dienen gemeenten afspraken over het totale beleid te maken om voor een uitkering in aanmerking te komen, overigens zonder dat er tot nu toe één accountant geëist heeft dat er een voorziening getroffen wordt voor het terugbetalen van het grotestedengeld wanneer de targets niet gehaald worden. De door het Rijk te accorderen stadsvisie komt zo in de plaats van het collegeprogramma, en tussen Rijk en gemeentebestuur ontstaat een *principal-agent* verhouding. Ook dit gaat terug op een PvdA-rapport: in 1995 verscheen het 'pamflet' *De PvdA en de stad*,¹⁶ waarin tien lokale bestuurders onder voorzitterschap van de Eindhovense burgemeester Rein Welschen ervoor pleitten de het Fonds Sociale Vernieuwing niet op te laten gaan in het gemeentefonds, zoals toen de bedoeling was, maar in een Stedenfonds waarvoor duidelijk toetsbare prestatie-eisen zouden gelden. 'Stedenbeleid heeft alleen kans op succes met een uigesproken en een daadwerkelijke betrokkenheid op landelijk niveau.'¹⁷

De redactieleden van het *Overzicht Specifieke Uitkeringen* moeten inmiddels het gevoel hebben dat zij bezig zijn met een achterhaalde zaak. In de leer van de Openbare Financiën spreekt men in zo'n geval van een *bloempje van Katharina*, naar de Russische keizerin Katharina de Grote, die soms bloemen in haar tuin die haar bijzonder bevielen speciaal door een soldaat liet bewaken, maar vergat die opdracht in te trekken wanneer de bloem was uitgebloeid.

Bemoeienis met de algemene uitkering

Onder de Paarse kabinetten kwam niet alleen de sanering van de specifieke uitkeringen tot een einde, in toenemende mate probeerde het Rijk zich ook te bemoeien met de besteding van



Het bruto binnenlands product groeide in reële termen harder dan de uitkeringsbasis, en sommige taken, zoals die van de vroegere gemeentepolitie, worden niet langer via de gemeentekas bekostigd

de algemene uitkering.

Een van de erfenissen die de nieuwe bewindslieden op Binnenlandse Zaken in 1994 aantroffen, was de herziening van de verdeling van het gemeentefonds. Het ging om een nieuw systeem, niet ontwikkeld door de politiek maar door de adviseurs van de Raad voor de gemeentefinanciën, maar dat wel door de bewindslieden tijdens het kabinet Lubbers III omarmd werd. Het leverde een verschuiving in gemeentelijke inkomsten op van rijke gemeenten naar arme gemeenten, en van randgemeenten naar centrumgemeenten.

Groningen, waar de verantwoordelijke staatssecretaris Van de Vondervoort voordien wethouder was geweest, zou sterk profiteren, Wassenaar, waar minister Hans Dijkstal wethouder was geweest, zou er sterk op achteruit gaan. Dit voorstel is volledig overgenomen door het eerste kabinet Kok, en zonder majeure wijzigingen door het parlement aanvaard. Het was de meest sociaal-democratische maatregel die het eerste kabinet Kok genomen heeft. Later is het systeem geperfectioneerd doordat het gedeelte van de uitkering dat overeenkwam met de tot dan toe niet geijkte uitgaven, alnog onder het systeem gebracht is. Daarmee is op dit punt de lijn van het kabinet Lubbers III doorgezet.

Maar het kabinet wijzigde niet alleen de verdeling van de algemene uitkering, het probeerde ook invloed te krijgen op de besteding ervan. Die behoefte was er niet zo lang er als gevolg van de normeringssystematiek bezuinigd moest worden. Zowel onder de latere kabinetten Lubbers als onder de kabinetten Kok werd een bestuursakkoord gesloten op grond waarvan de storting in het gemeentefonds bepaald werd door de wijze waarop de rijksuitgaven zich ontwikkelden. Onder Kok werd voor een andere systematiek gekozen, maar dat was vooral een kwestie van techniek.

Zolang het gevolg hiervan was, dat er op het gemeentefonds bezuinigd werd, was er op het Ministerie van Financiën grote tevredenheid over dit systeem. Voor elke f 100 miljoen die het Rijk bezuinigde, kon er f 20 miljoen worden gekort op het gemeentefonds. Bij de kabinetsformatie van 1998 ontstond echter het perspectief

van beleidsintensivering door het Rijk, waardoor er in gemeente- en provinciefonds in vier jaar f 335 miljoen erbij zou komen. Daar wilde men toch graag in de ministerraad een bestemming aan geven.

Daarom kwam men op het idee om met IPO en VNG een 'offensief' bestuursakkoord te sluiten, waarbij het accres voor gezamenlijke prioriteiten zou worden ingezet. Zo'n akkoord is er inderdaad gekomen, maar met die prioriteiten is het nooit wat geworden. IPO en VNG konden hun leden daar toch niet aan binden, en bovendien was het onmogelijk om te volgen welk deel van de gemeentelijke uitgaven op die prioriteiten betrekking had.

Daar heeft minister De Vries echter niet in willen berusten. Om na te gaan welke extra prestaties de gemeenten leveren dankzij het accres en hoe in dat licht de toekomstige normering eruit moet komen te zien, heeft hij Dr Plavat ingehuurd, maar dat zal hem niet helpen.¹⁸

Intussen is er een nieuw systeem voor bekostiging van de bijstand ingevoerd, dat de gemeenten meer eigen financiële verantwoordelijkheid geeft. Op zichzelf is dat niet onverstandig, maar het opmerkelijke is wel, dat wanneer de gemeenten tekort komen aan de nieuwe genormeerde uitkering, ze het ontbrekende uit de algemene middelen moeten aanvullen, maar dat als ze geld overhouden, dat geld alleen in de sfeer van de sociale dienst besteed mag worden.¹⁹

En PvdA-kamerlid Saskia Noorman heeft van deze snoeperij uit het gemeentefonds zozeer de smaak te pakken gekregen, dat toen ze nog een grijpstuiver zocht om iets aan de AOW te veranderen, ze dat niet bij de premieheffing gezocht heeft, maar in het gemeentefonds.²⁰ Daarmee zijn de gemeentelijke financiën vogelvrij geworden. Hopelijk krijgt Noorman geen last van bestuurlijke boulimia.

Institutionele vormgeving

Door de totstandkoming van de Wet dualisering gemeentebestuur heeft het gemeentebestuur de afgelopen kabinetsperiode de grootste institutionele wijziging sinds 1851 meegemaakt, toen Thorbecke's gemeentewet tot

stand kwam. Dat is opmerkelijk, omdat nog pas in 1994 een geheel herziene Gemeentewet van kracht was geworden, zij het dat bij die laatste herziening er meer veranderd was aan de volgorde van de verschillende artikelen dan aan de inhoud. Wel werd daarbij het monistische karakter van het gemeentebestuur benadrukt.

Toch was de dualisering gedeeltelijk de voortzetting van een lijn die al onder Lubbers III was ingezet. In 1993 adviseerde de Commissie-Van Thijn, ingesteld om te adviseren over de benoemingswijze van de burgemeester, tot ontvlechting van het wethouderschap en het raadslidmaatschap, zonder daarbij aanbevelingen te doen tot wijziging van de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college.²¹ Als minister van Binnenlandse Zaken nam Van Thijn die aanbeveling gedeeltelijk over, in die zin dat het mogelijk zou worden om wethouders van buiten de raad te kiezen, maar dat wethouders die uit de raad gekozen werden, tevens raadslid zouden blijven.²²

Tijdens Kok I bleef het onderwerp pruttelen, waarbij men zich verloor in staatsrechtelijke disputen over de vraag of een bevoegdheid voor de raad om zelf uit te maken of en in welke mate er ontvlechting zou optreden tussen raadslidmaatschap en wethouderschap, wel of niet een grondwetswijziging vereiste. Dat werd echter niet gekoppeld aan een wijziging in de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college.

Onder Kok II werd de Staatscommissie-Elzinga ingesteld, met als opdracht advies uit te brengen over de wijze waarop de dualisering van het lokaal bestuursmodel vormgegeven kon worden.²³ Opmerkelijk was de samenstelling van deze commissie. Van de veertien leden hadden er vijf hun benoeming te danken aan hun staatsrechtelijke expertise, en de overige negen aan hun ervaring in het lokaal bestuur. Maar deze negen hadden allen als laatste functie waarin zij deze ervaring opdeden het burgemeesterschap, de functie van Commissaris van de Koningin, of van medewerker van de burgemeester. Men vond in de commissie geen wethouder, geen raadslid, en geen bestuurslid van een lokale afdeling van een politieke partij.

Deze samenstelling weerspiegelde de waardering die minister Peper had

voor de lokale democratie. De uitkomst van de commissie was er ook naar. De ontvlechting van wethouderschap en raadslidmaatschap zou gepaard moeten gaan met een wezenlijke wijziging van de taakverdeling. Raadsleden zouden een controlerende taak moeten krijgen, met het recht om vragen te stellen en voorstellen te amenderen, alsof daar in de praktijk problemen over waren. Maar het besturen van de stad moesten ze voortaan aan het college overlaten. Dat werd bevoegd tot privaatrechtelijke handelingen, en hoefde alleen maar achteraf verantwoording af te leggen over deals met bijvoorbeeld projectontwikkelaars.

Bestuurlijk Nederland, dat nooit wat gezien had in de ontvlechting omdat daardoor de wethouders hun raadsfractie minder gemakkelijk in de hand zouden kunnen houden, was ineens razend enthousiast. De aanbevelingen werden in adembenemend tempo in wetgeving omgezet. Was de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Vervoersbedrijf in Amsterdam eerst nog een zaak voor een referendum, vanaf nu is het niet eens meer een bevoegdheid van de gemeenteraad, en dat zonder dat D66 één woord van protest heeft laten horen.

Reorganisatie van het binnenlands bestuur

Als gevolg van het rapport van de Commissie-Montijn,²⁴ gericht op het grote-stedenbeleid, kwam tijdens het derde kabinet Lubbers onder staatssecretaris De Graaf-Nauta de bestuurlijke reorganisatie, die tijdens Lubbers I geheel in het slop was geraakt, opnieuw op de politieke agenda. Dat was nodig omdat in de grootstedelijke gebieden de bestuurlijke indeling niet de maatschappelijke en stedenbouwkundige samenhang gevolgd had. Daardoor kwam de voor het lokaal bestuur essentiële samenhang tussen betalen, beslissen en profijt in het gedrang.

Het leidde tot het concept van de stadsprovincies. Het nieuwe stelsel voor de verdeling van het gemeentefonds, gebaseerd op een kostenoriëntatie, gaf ook handvatten voor de wijze waarop de stadsprovincies moesten worden geïntegreerd in het stelsel van financiële verhoudingen, die bij eerde-

re pogingen ontbraken, waardoor het leek alsof dergelijke operaties onbetaalbaar waren. Nu was er juist het perspectief van efficiencywinst.

In het Regeerakkoord van 1994 werd het concept van de stadsprovincies onderschreven, maar door een complex van oorzaken zou het geheel niettemin in het slop raken.²⁵ Het Regeerakkoord introduceerde naast de stadsprovincies het grotestedenbeleid, waarbij het kabinet rechtstreeks zaken deed met de grote steden, buiten de regionale context.

Daarnaast moest het beleid inzake de stadsprovincies worden uitgevoerd door een staatssecretaris die juist bekend stond als tegenstander van die ontwikkeling. Zo werd in het eerder aangehaalde PvdA-rapport, de getrapte financiële verhouding afgewezen, waarbij de stadsprovincie in eerste instantie de uitkeringen uit provincie- en gemeentefonds ontving, en belast was met de verdeling daarvan over de verschillende overheidsorganen in het gebied.²⁶

Van de Vondervoort liet zich sterk leiden door de verhoudingen in Groningen, waar de stad al sinds mensenheugenis probeert de provincie zo weinig mogelijk zeggenschap te geven. In de jaren '90 van de zestiende eeuw verzetten de stad Groningen zich ertegen dat Drenthe onderdeel zou worden van de provincie Groningen, omdat dat een eind zou maken aan het overwicht van de stad Groningen in de statenvergadering.²⁷

Omdat het streven naar de stadsprovincies is mislukt, is er een sterke neiging Van de Vondervoort te beschouwen als een zwakke, weinig zichtbare staatssecretaris. Wie echter het resultaat van haar werk toetst aan haar eigen opvattingen voordat zij staatssecretaris werd, moet constateren dat zij uiterst succesvol is geweest. Hier wreekt zich dat men zich bij de werving van bewindspersonen kennelijk vaak niet de vraag stelt of hoe iemand staat ten opzichte van de voor zijn/haar portefeuille relevante passages in het Regeerakkoord.

Van de Vondervoort begon met het voortbestaan van de nog net ingestelde kaderwetgebieden buiten de Randstad ter discussie te stellen. Wel liet zij zich overtuigen dat de vorming van stadsprovincies rond Rotterdam, Amster-



Volgens kwade tongen denken de Paarse bewindslieden dat 'decentralisatie' een woord is waarbij het lidwoord om onopgehelderde redenen aan het zelfstandig naamwoord is vast komen te zitten

dam en Den Haag nodig was, maar zij koos toen vanuit haar gemeentelijke achtergrond voor een taakverdeling waarbij de stadsprovincie te weinig stad en te veel provincie was. Dat was in overeenstemming met de wensen van de bestuurders van in elk geval de meest Rotterdamse randgemeenten.

Het riep echter tegelijkertijd bij de besturen van Amsterdam en Rotterdam de twijfel op, of de stadsprovincie wel voldoende geëquipeerd zou zijn voor de grootstedelijke taken, terwijl de deelraden, die in echte gemeentebesturen zouden worden omgezet, bij de bevolking van Amsterdam en Rotterdam nog onvoldoende vertrouwen genoten. Het resultaat was dat de twee stadsbesturen aanstuurden op een referendum. Toen daarbij de bevolking de stadsprovincie kruisigde, konden zij hun handen in onschuld wassen. Pontius Pilatus had het hen niet verbeterd.

Na de referenda kwam het gebrek aan visie van het kabinet tot uitdrukking in onmogelijke compromissen. Voor Rotterdam werd voorgesteld om alleen de deelgemeenten buiten de Ruit tot gemeenten te verheffen, terwijl het resterende gebied één gemeente zou blijven. Daarmee verloor men zowel de steun van degenen die Rotterdam als één gemeente wilden handhaven, als van degenen die splitsing van Rotterdam noodzakelijk achtten voor het functioneren van de Stadsprovincie. Er zou toch een nieuwe gemeente ontstaan met een eenzijdiger sociale structuur dan het bestaande Rotterdam, terwijl de nieuwe gemeente Rotterdam wel zo groot zou blijven, dat deze een bestuurlijke concurrent zou blijven voor de Stadsprovincie.

Nog vreemder was het compromis dat PvdA en VVD²⁸ later sloten, waarbij er rond Den Haag geen stadsprovincie zou komen, en rond Eindhoven wel. Hierbij gebeurde wat Joop van den Berg typerend achtte voor de compromisvorming tussen PvdA en VVD: 'Zij is meer gebaseerd op ruil dan op zoeken naar gezamenlijkheid.' Vanwege haar electorale belangen in de Haagse randgemeenten was de VVD mordicus tegen een stadsprovincie Haaglanden, en daar wilde men in het Eindhovense dan wel een concessie tegenover stellen. Maar een consistent standpunt waarmee je anderen kunt overtuigen bereik je zo niet. 'Wij

hebben dit afgesproken, en wij hebben de meerderheid⁷, dat was zo ongeveer de argumentatie. Uiteindelijk bleef er niets anders over dan het verlengen van de Kaderwet *Bestuur in verandering* voor onbepaalde tijd.

In plaats van in nieuwe structuren ging het kabinet het zoeken in reductie van het aantal gemeenten. Onder Thorbecke waren dat er nog 1209, per 1 januari van dit jaar waren het er 496, dus men is intussen bij het opheffen van gemeenten ruim over de helft. Deze beweging was zinvol waar het erom ging één bestuur tot stand te brengen voor de kleinere agglomeraties in ons land. Dat is echter maar beperkt gelukt door de grote weerstand vanuit de betreffende randgemeenten. Rond Dordrecht, Leiden, Haarlem en Alkmaar is er om uiteenlopende redenen niets gebeurd.

Waar het wel gebeurde, lukte het niet om een consistente lijn te voeren. De vergroting van Den Haag had alleen symbolische betekenis, en ging gepaard met de samenvoeging van Voorburg en Leidschendam waarmee de inwoners de centrumstad de rug toekeerden. Rosmalen werd door Den Bosch geannexeerd, maar Vught niet, want dat laatste stuitte op te grote interne weerstand bij de VVD.

Wel werden op grote schaal kleinere kernen die geen deel uitmaakten van een agglomeratie van hun eigen gemeentebestuur beroofd, hoewel nooit is aangetoond dat dat tot een beter functionerend gemeentebestuur leidt. Weliswaar hoeft de burgemeester dan niet meer zelf de pers te woord te staan, omdat hij dat aan een voorlichter kan overlaten, maar de toegankelijkheid van het bestuur voor de bevolking vermindert, en de noodzakelijke ambtelijke reorganisatie brengt de nieuwe gemeente beleidsmatig op achterstand. Toen dat overduidelijk bleek uit een studie in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken onder leiding van Herweijer,²⁹ kreeg de laatste het vriendelijke verzoek de publicatie daarvan nog even uit te stellen tot de Eerste Kamer over Rosmalen had beslist.

Het aanzien van het lokaal bestuur

Veel van wat onder Paars is gebeurd,

heeft te maken met een afgenomen aanzien van de lokale bestuurders. Dat is vooral het gevolg van de afgenomen opkomst bij de raadsverkiezingen. De verkiezingen van 1990 gaven wat dat betreft een schok. Bij een veel lagere opkomst dan voor de Kamerverkiezingen, konden gemeenteraadsleden niet langer volhouden dat zij zo veel dichterbij de burger stonden.

Toch is de lagere opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen een gevolg van het afnemende gezag van de landelijke politieke partijen. Behalve in het zuiden, waar lokale katholieke partijen domineerden, is het in Nederland altijd zo geweest dat bij gemeenteraadsverkiezingen de meeste kiezers zich lieten leiden door hun loyaliteit aan de landelijke partij van hun voorkeur. Overal zag je dezelfde bewegingen, en de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen werden ook vertaald in een denkbeeldige samenstelling van de Tweede Kamer.

De afnemende opkomst bij raadsverkiezingen is vooral een gevolg van de afnemende loyaliteit aan de landelijke partijen, die zich sterker laat voelen wanneer het de kiezer minder duidelijk is wat zich afspeelt op het betreffende bestuurlijke niveau. Bij verkiezingen voor de Provinciale Staten en voor het Europese Parlement speelt dat nog veel erger.

In feite heeft er door de toegenomen betekenis van lokale partijen juist een lokalisering van de gemeentepolitiek plaats gevonden, zowel voor de kiezer die op een lokale partij stemt als voor de kiezer die het overweegt maar het niet doet. Raadsverkiezingen zijn niet meer te vertalen in de samenstelling van de Tweede Kamer. Meer dan ooit lieten de raadsverkiezingen van dit jaar variaties zien in de uitslag per gemeente.

Dat heeft echter het aanzien van gemeenteraden niet vergroot. Raadsleden van landelijke partijen krijgen van hun hoofdbureau het verwijt te veel met hun neus in de boeken te zitten en niet vaak genoeg een rondje te geven in het café, raadsleden van lokale partijen krijgen het verwijt dat zij geen niveau hebben. Het is niet goed of het deugt niet.

Er is een geweldig *dédain* voor de lokale politiek ontstaan. Wanneer er regelmatig wethouders moeten afre-

den, wordt dat gezien als een zwakte van het lokaal bestuur, in plaats van als het goed maken van de zetelverkleefdheid van de Paarse ministers en staatssecretarissen. De rampen in Enschede en Volendam hebben het aanzien van de gemeentebesturen verder aangetast, en niemand realiseert zich dat voor die tijd rampenbestrijding juist bij het Rijk geen enkele prioriteit had.

Lokale bestuurders maken deel uit van een circuit van wat Rottenberg en Vreeman noemden 'vergadertijgers en kommaneuks'.³⁰ Op die manier stimuleer je mensen natuurlijk ook niet om zich met de lokale politiek te bemoeien, en zo kan een vicieuze cirkel ontstaan. Toch is het een circuit waarin ik uiteenlopende figuren als Job Cohen, Ronald Plasterk en Gijs de Vries heb leren kennen.

Het *dédain* voor de lokale politiek uit zich erin, dat er nog maar weinig wethouders doorstromen naar de landelijke politiek. De gemeentepolitiek geldt niet meer als leerschool, maar partij-activiteiten op lokaal niveau lijken eerder als contra-indicatie beschouwd te worden voor geschiktheid voor het kamerlidmaatschap. Ook de samenstelling van de Commissie-Elzinga was daar een symptoom van. En het maakt dat landelijke politici denken dat zijzelf beter in staat zijn om het geld uit het gemeentefonds te besteden dan de besturen van 500 gemeenten, hoewel de economische argumentatie waarop de voorkeursvolgorde gebaseerd was, nog steeds van toepassing is.

Partijpolitieke aspecten

Maar er zit ook een partijpolitiek aspect aan de wijze waarop de Paarse kabinetten zich tegenover de gemeenten hebben opgesteld. Op het Leeuwarder congres van de SDAP in 1899 spuide Troelstra zijn scepsis over de gemeentepolitiek: 'Zijn wij sterk in de steden, dan zijn wij voor decentralisatie, zijn wij daarentegen sterk in de Kamer, dan zijn wij voor centralisatie.'

Deze boutade beschrijft precies hoe de opvattingen van Troelstra's politieke nazaten zich honderd jaar later zouden ontwikkelen. In de jaren '80 was de PvdA landelijk in de oppositie, en bezette zij veel wethouderszetels. Toen was de PvdA dus voor decentrali-

satie. Maar in de jaren '90 werd de PvdA de grootste partij in het land, terwijl de partij bij raadsverkiezingen veel minder stemmen kreeg, omdat veel PvdA-kiezers daarbij wegbleven of op lokale partijen stemden.

Ook de vervanging van het CDA door de VVD heeft een rol gespeeld. De VVD heeft veel meer affiniteit met het bedrijfsleven dan met het openbaar bestuur. Dat blijkt alleen al uit het gemak waarmee men daar de gemeente van zijn eigen belastinggebied wil ontdoen. In de discussie over de grootstedelijke gebieden hecht de VVD veel meer aan haar electorale belangen in de randgemeenten dan aan een bestuur dat in staat is de problemen van het geheel aan te pakken.

Onder Lubbers III was een inspirerende beleidsagenda opgesteld voor hervormingen in het binnenlands bestuur, die onder Paars maar zeer ten dele gerealiseerd is. Ik ben ervan overtuigd dat een coalitie van PvdA en CDA samen met GroenLinks en/of D66 en/of de ChristenUnie meer zou bijdragen aan een gezond lokaal bestuur dan de twee Paarse kabinetten gedaan hebben. Maar je kunt je coalitievoorkeur niet door één beleidsterrein laten bepalen.

Noten

- 1 Joulke de Vries, *Paars en de managementstaat*, Garant uitgevers, ISBN 90-441-1221-X, geciteerd door Jos Bienemann in *Pro & Contra*, partij (krant) van de arbeid, jg. 2 nr 2, februari 2002, p. 4.
- 2 Hans Daudt, 'Een paars intermezzo?', in Frans Becker e.a. (red.) *Zeven jaar paars – Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, De Arbeiderspers/Wiard Beckman Stichting, Amsterdam, 2001, p. 44.
- 3 Frans Becker e.a. (red.) *Zeven jaar paars – Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, De Arbeiderspers/Wiard Beckman Stichting, Amsterdam, 2001, p. 13-14.
- 4 Paul Bordewijk, *Markt, markt en nog een markt – Een progressief van de oude stempel over de PvdA in de jaren negentig*, Uitgeverij Jan van Arkel – Publiek Domein, Utrecht, 1996.
- 5 Jan Peter Balkenende, *Groen over paars. Over de heroriëntatie van het CDA*, in Frans Becker e.a. (red.) *Zeven jaar paars – Het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, De Arbeiderspers/Wiard Beckman Stichting, Amsterdam, 2001, p. 229-260.
- 6 J. Maasland, Financiële-Verhoudingswet 1984 – Wet financiering lagere overheid, *Nederlandse staatswetten editei Schuurman en Jordens*, nr. 59, 6e druk, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1988, p. 38.
- 7 Memorie van Toelichting Financiële-verhoudingswet, p. 13, opgenomen in *Wetsvoorstellen Herziening Gemeentefonds*, Ministerie van Bin-



Troelstramonument, Den Haag

Op het Leeuwarder congres van de SDAP in 1899 spuide Troelstra zijn scepsis over de gemeentepolitiek: 'Zijn wij sterk in de steden, dan zijn wij voor decentralisatie, zijn wij daarentegen sterk in de Kamer, dan zijn wij voor centralisatie'

- nenlandse Zaken/Ministerie van Financiën, december 1995.
- 8 P. Bordewijk, 'Het einde van de decentralisatie? – Legitimatie gemeenteraad aan erosie onderhevig', *B&G* jg. 23 nr. 12, december 1996, p. 7-12.
- 9 Commissie herziening gemeentelijke inkomsten (vz. A. van der Zwan), *Lokale beleidsvrijheid en financiële armslag*, Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, Amsterdam, maart 1994.
- 10 Paul Bordewijk, 'Zalmklucht beleeft zesde bedrijf – Gemeenten moeten meer vrijheid krijgen bij OZB-heffing', *Binnenlands Bestuur* 8-10-1999 p. 23.
- 11 Paul Bordewijk, 'De OZB moet blijven', *Openbaar bestuur* jg. 11 nr. 12, december 2001, p. 5.
- 12 Paul Bordewijk, 'Vuil spel', *Intermediair* 16-11-2000.
- 13 Raad voor de gemeentefinanciën, *Heiligt het doel alle (specifieke) middelen*, Uitgeverij VNG, 's-Gravenhage, 1981.
- 14 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria voor de verdeling van specifieke uitkeringen*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 2001, p. 45.
- 15 Rijksbegroting 1997 Hoofdstuk VII, Binnenlandse zaken, TK 25 000 VII Nr 2, p. 11.
- 16 Commissie-Welschen, 'De PvdA en de stad', in *Handleiding en aanbevelingen voor discussie en debat op weg naar het congres van 10 februari 1996*, Partij van de Arbeid, Amsterdam, 1995, p. 7-21.
- 17 Noot 16 p. 21.
- 18 P. Bordewijk en H.L. Klaassen, 'Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie', *B&G* jg. 28 nr. 9, september 2001, p. 26-31; P. Bordewijk, Dr. Londo en Dr. Plavat, *Overheidsmanagement* jg. 15 nr. 1, januari 2002, p. 8-9.
- 19 P. Bordewijk, 'Er komt geen Fonds voor Werk en Inkomen', *Sociaal Bestek* jg. 62 nr. 10, oktober 2000, p. 5-7.
- 20 Rubriek Deze maand ..., *B&G* jrg. 29 nr. 1, januari 2002, p. 2.
- 21 TK 1992-1993 21 427 Nr 35, p. 23.
- 22 TK 1993-1994 21 427 nr 102 p. 5.
- 23 Commissie-Elzinga, *Dualisme en lokale democratie – Rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*, Samsom, Alphen aan de Rijn, 2000, p. 16.
- 24 Commissie Montijn, *Grote steden, grote kansen: Rapport van de externe commissie Grote Stedenbeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage, 1989.
- 25 P. Bordewijk, *Onderhandelen binnen en tussen bestuurslagen: De stadsprovincie Rotterdam*, in P.L. Hupe, M.A. Beukenhodt-ter Mors en H.L. Klaassen, *Publiek onderhandelen – een vorm van eigentijds besturen*, Samsom, 2000, p. 61-89.
- 26 Noot 9, p. 58.
- 27 Jonathan I. Israel, *De republiek 1477 – 1806 – deel I: tot 1647*, Van Wijnen, Franeker, p. 277.
- 28 J.Th.J. van den Berg, *De Tegenpartij – Sociaal-democraten en liberalen in Nederland (1945-heden)*, in P.G.C. van Schie (red.) *Paars in perspectief – Het typerende en de toekomst van de samenwerking tussen liberalen en sociaaldemocraten*, Kok Agora/Prof.mr. B.M. Teldersstichting, Kampen, 1997, p. 31.
- 29 J.M.J. Berghuis, M. Herweijer en W.J.M. Pol, *Effecten van herindeling*, Kluwer, Deventer, 1995.
- 30 F. Rottenberg en R. Vreeman, 'De vloek van Michels en de zucht van Tromp – Partijvernieuwing' en 'democratische mentaliteit', *Socialisme & democratie* jg. 52 nr. 3, maart 1995, p. 130.