

Lokale zeggenschap vraagt lokale democratie, niet andersom

Autonom of automaat is de titel van een gezamenlijk rapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) inzake de gemeentelijke autonomie. De titel is ontleend aan Groen van Prinsterer, die de Gemeentewet van 1851 bekritiseerde, omdat die wet van de gemeentebestuurders geen autonomen maar automaten zou maken. En dat in een tijd dat de gemeenten nog nagenoeg geheel voor hun eigen inkomsten moesten zorgen. Aanleiding voor het rapport was een verzoek van de Tweede-Kamercommissie voor BZK, naar aanleiding van de discussie over de onroerende-zaakbelasting, om de opvattingen van de twee raden te vernemen 'over de lokale autonomie in relatie tot lokale belastingen'.

Erg verrassend is het rapport niet: de Rob en de Rfv zijn voor de lokale autonomie, en zij zijn daarom voor lokale belastingen.

De twee raden keren zich tegen misplaatst gelijkheidsdenken, maar zijn niet zo erg duidelijk over de vraag wanneer gelijkheidsdenken dan wel misplaatst is. Zo maken de twee raden bezwaar tegen getrapte financiële verhoudingen waarbij provincies geld verdelen over bestuurslagen, omdat als gevolg van verschillen in provinciaal beleid gemeenten in vergelijkbare situaties toch verschillend behandeld kunnen worden. In dat geval achten de twee raden gelijkheidsdenken kennelijk niet misplaatst.

Ook bepleiten Rob en Rfv terughoudendheid bij het verstrekken van specifieke uitkeringen, zonder daar scherpe criteria voor te formuleren. Opvallend is wel dat men ook de toegenomen verantwoordingsdruk van het Rijk hekelt – die zou zelfs een verlamdend effect hebben – maar tegelijkertijd constateert dat de gemeenten dat zelf hebben laten gebeuren.

De vraag is natuurlijk of dit rapport zal helpen. Zullen er Eerste-Kamerleden van de regeringspartijen zijn die het rapport lezen en alsnog besluiten tegen de gedeeltelijke afschaffing van de OZB te stemmen? Uit het voorlopig verslag

blijkt alleen enthousiasme bij de VVD-fractie, niet bij CDA en D66. Maar ik durf wel te voorspellen dat de Eerste Kamer uiteindelijk gewoon met de regering meegaat, misschien is dat al gebeurd wanneer de lezer dit artikel onder ogen krijgt. Ook in de Eerste Kamer weegt het regeerakkoord zwaarder dan het gezond verstand. Een afwijzing op het laatste moment zou maken dat de belastingverordeningen die de gemeenten dit jaar vastgesteld hebben niet geldig zijn, en dat maakt dan noodwetgeving noodzakelijk, waarbij gemeenten in staat gesteld worden nog na 1 januari 2006 hun belastingverordening voor dat jaar aan te passen.

Het is ook maar de vraag of er Eerste-Kamerleden zijn die het lijvige rapport van Rob en Rfv gelezen hebben. Maar eerlijk gezegd vind ik ook niet alle argumenten die worden aangevoerd ten gunste van de lokale autonomie even sterk.

Juridisering

Opvallend in het rapport is het feit dat men veel pagina's wijdt aan de staatsrechtelijke fundering

van de gemeentelijke autonomie (p. 15-28), en daarna pas aan de inhoudelijke argumenten die datgene dat in het staatsrecht is vastgelegd rechtvaardigen (p. 28-31). Men hecht veel waarde aan het Europees handvest inzake lokale autonomie, en wil op grond daarvan het subsidiariteitsbeginsel ook in de Grondwet vastleggen. Men verwijt diegenen die zich keren tegen verschillen tussen gemeenten een gebrek aan kennis van onze staatsrechtelijke verhoudingen (p. 63), in plaats van te constateren dat die mensen kennelijk een andere staatsrechtelijke opvatting hebben.

Staatsrechtelijke regels helpen de gemeenten echter niet wanneer de waarden die in die regels besloten zijn, niet zijn geïnternaliseerd door degenen die ze moeten toepassen. De gang van zaken rond de onroerende-zaakbelasting laat zien dat de Nederlandse regering helemaal niet geïnteresseerd is in de normen en waarden van het Europees handvest inzake lokale autonomie die in 1987 door het tweede Kabinet Lubbers zijn onderschreven.

Ook de Europese Unie laat zich niets aan dit Handvest gelegen liggen: de projectsubsidies waarin men in Brussel grossiert, zijn strijdig met art. 9.7 van het vanuit Straatsburg afgekondigde Handvest, dat juist voorschrijft dat subsidies aan lokale autoriteiten, voorzover mogelijk, niet bestemd mogen zijn voor financiering van specifieke projecten. In het jaarrapport 2004 schreef de Rfv trouwens nog dat er geen reden was je op te winden over de Europese projectsubsidies. Toen had men het Handvest kennelijk nog niet ontdekt.

Het Europees handvest inzake lokale autonomie heeft ook een zekere interne strijdigheid. Het heeft als uitgangspunt, dat beslissingen op een zo laag mogelijk niveau genomen moeten worden, maar creëert zelf een Europese bemoeienis met de bestuurlijke inrichting van de leden van de Raad van Europa die daarmee op gespannen voet staat. Juist vanuit dat principe is in Duitsland de bestuurlijke organisatie een zaak van de Länder en niet van de bondsregering. Het ligt ook voor de hand dat een stadsstaat als Bremen een andere interne organisatie kent dan Länder als Beieren en Noordrijn-Westfalen met meer inwoners dan Nederland. Binnen de Raad van Europa zijn die verschillen nog veel groter: ik kan mij voorstellen dat er in ministaatjes als Liechtenstein en San Marino helemaal geen behoefte is aan een lokaal bestuur met alle toeters en bellen die het Handvest voorschrijft.

Je ziet ook dat uitgangspunten inzake de relaties tussen bestuurslagen die in Nederland zelf zijn geformuleerd in de praktijk maar weinig effect sorteren. Zo werd in de Memorie van Toelichting bij de Financiële verhoudingswet 1984 de voorkeursvolgorde voor de gemeentelijke inkomsten vastgelegd: liever eigen inkomsten van gemeenten dan uitkeringen van het Rijk, en liever een algemene uitkering dan specifieke uitkeringen. Vanwege dit laatste werden in de wet allerlei criteria voor specifieke uitkeringen opgenomen, die later in de Gemeentewet zijn opgeno-

men, en nog later weer zijn ingetrokken.

De verruiming van het gemeentelijke belastinggebied die op grond hiervan verondersteld mocht worden, is er echter nooit gekomen. In de tijd van de paarse kabinetten werd juist de hoogte van de lokale belastingdruk een item, met als gevolg de verwickelingen rond de Zalm-snip. De kabinetten-Balkenende zien zichzelf nog meer als de beschermer van de burger tegen inhalige gemeentebesturen.

Maar ook de Rfv hechtte weinig aan de voorkeursvolgorde, zoals blijkt uit het thans uitgebrachte rapport (p. 62), want men toonde tot nu toe geen behoefte aan uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Dat standpunt is overigens nu verlaten, maar niet op grond van principiële overwegingen, maar vanwege de grote risico's die de WWB en de WMO voor de gemeenten met zich meebrengen.

De gang van zaken rond de onroerende-zaakbelasting laat zien dat de Nederlandse regering helemaal niet geïnteresseerd is in de normen en waarden van het Europees handvest inzake lokale autonomie die in 1987 door het tweede Kabinet Lubbers zijn onderschreven.

De sanering van de specifieke uitkeringen die op grond van de voorkeursvolgorde is ingezet, heeft wel effecten gehad, maar werd toch meer gestuurd door de politieke conjunctuur dan door het principe. Ook hier zagen we onder 'paars' een kentering. Juist onder Tonnie van de Vondervoort, de ex-staatssecretaris die nu als wvd voorzitter van de Rfv het rapport *Autonomie of automaat* ondertekend heeft, trad die kentering op, en werd de betekenis van specifieke uitkeringen voor het beleid 'herontdekt'.

Departementen wrongen zich intussen in allerlei bochten om aan zich aan deze 'BiZa-wetten' te onttrekken. In het jaarlijkse *Overzicht Specifieke Uitkeringen* kwam je uitkeringen tegen die gerechtvaardigd werden met het argument dat voor de verdeling geen objectieve maatstaven beschikbaar waren, terwijl op diezelfde bladzijde bleek dat de verdeling wel degelijk op zo'n stelsel gebaseerd was.

Zou dat nu allemaal veranderen wanneer het subsidiariteitsbeginsel in de Grondwet zou worden vastgelegd, zoals de twee raden bepleiten. Dat zal er dan toch vanaf hangen of wetten aan dat beginsel getoetst kunnen worden. Is dat niet het geval dan wordt de Grondwet alleen maar

uitgebreid met het zoveelste mooie beginsel. Bij het gebouw van de Tweede Kamer is art. 1 van de Grondwet uitgehouwen in steen: ieder die zich in Nederland bevindt heeft gelijke rechten. Maar er staat niet bij dat daarna art. 2 wel de uitzetting van vreemdelingen regelt, maar niet van Nederlanders.

De praktijk is dat in Nederland uiterst opportunistisch met de Grondwet wordt opgesprongen. Bij het Verdrag van Maastricht werd het in het geheel niet als beletsel ervaren dat volgens art. 106 van de Grondwet, de wet het geldstelsel regelt. Maar voorstellen voor de herziening van de bestuurlijke reorganisatie stuiten keer op keer op interpretaties van de Grondwet door behoudende schriftgeleerden.

Dat zou natuurlijk anders worden wanneer concrete wetsvoorstellen zoals die inzake de OZB aan de grondwet getoetst zouden kunnen

Een volwaardig decentraal bestuur moet het niet in de eerste plaats hebben van juridische bepalingen, maar van het besef bij landelijke politici dat zonder decentrale bestuurslichamen, gemeenten, provincies of wat dan ook, Nederland niet goed te besturen valt.

worden door de rechter. Maar de vraag is of we dat moeten willen. Je krijgt dan een sterke juridisering van de bestuurlijke en financiële verhouding, waarbij het belangrijker wordt wie er in het Constitutionele Hof zit dan in de Tweede Kamer. De recente discussies in Amerika over nieuwe benoemingen in het Hooggerechtshof laten zien hoe gevaarlijk dat is.

Nog niet zolang gelden hebben Van Kemenade en Versteden de noodklok geluid over de juridisering van het openbaar bestuur, waarbij inhoudelijke afwegingen door de gekozen volksvertegenwoordiging ondergeschikt gemaakt worden aan juridische haarkloverijen door de Raad van State. Het is in dat verband opmerkelijk, dat nu Versteden als een van de opstellers van het rapport en Van Kemenade als de eerste ondertekenaar pleiten voor verdere juridisering.

Inhoudelijke argumenten

Een volwaardig decentraal bestuur moet het niet in de eerste plaats hebben van juridische bepalingen, maar van het besef bij landelijke politici dat zonder decentrale bestuurslichamen, ge-

meenten, provincies of wat dan ook, Nederland niet goed te besturen valt. Zonder dat besef verliezen wettelijke bepalingen inzake het decentraal bestuur hun zeggingskracht en worden ze uiteindelijk als 'achterhaald' ingetrokken.

Daarom wekt het verbazing dat in het Rob-Rfv rapport die inhoudelijke argumenten veel minder ruimte krijgen dan de formele. En de volgorde waarin ze worden gepresenteerd bevalt mij ook niet. Voorop wordt gesteld de betrokkenheid van de burgers bij hun straten, buurten, wijken, dorpen en steden. Die is er inderdaad. Je hoeft maar een bushalte of een hangplek voor jongeren in een straat te plannen en ziet je hoe groot de betrokkenheid van burgers bij hun straat is. Om maar niet te spreken over een onderkomen voor daklozen of een woonwagenkamp.

Dat betekent echter niet dat daarmee de belangstelling voor de gemeente als politieke gemeenschap ook zo groot is. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen neemt gestaag af, net als het aantal abonnees van regionale kranten. Politieke partijen hebben vaak moeite om voldoende geschikte kandidaten op de lijst te krijgen, en het aanzien en de bekendheid van gemeentebestuurders is ook niet erg groot. Regelmatig worden plannen waar in de gemeenteraad een brede meerderheid voor bestaat, bij referenda afgestemd. Soms komen er plaatselijke partijen op die vanuit het niets de grootste fractie vormen, maar vaak (zeker niet altijd) weten die door gebrek aan ervaring niet wat ze met de nieuwe macht aan moeten. In ieder geval ontstaat zo een steeds grotere verboddeling in de lokale politiek.

Het antwoord hierop is vaak dat het ambtelijk apparaat in het machtsvacuüm springt, en er lopen steeds meer gemeentesecretarissen rond – directeur van de gemeentelijke organisatie, dus van de gemeente – voor wie raad en college relicten zijn uit vroeger tijden: ze bestaan nog wel, maar je moet zorgen dat ze niet de gelegenheid krijgen de goede gang van zaken te verstoren.

Plaatselijke politici kunnen hier weinig tegen doen. Het stemgedrag bij gemeenteraadsverkiezingen is altijd in sterke mate een afgeleide geweest van de landelijke trend. We zien nog steeds dat bij raadsverkiezingen die worden gehouden in de aanloop naar Tweede-Kamerverkiezingen, de opkomst hoger is dan bij raadsverkiezingen op andere tijdstippen. De afgenomen binding van kiezers aan politieke partijen weerspiegelt zich eerder bij afgeleide verkiezingen als raadsverkiezingen dan bij 'the real thing'; bij verkiezingen voor Provinciale Staten of het Europees Parlement is de opkomst nog veel lager.

De binding van kiezers aan hun gemeente wordt ook steeds minder. Steeds meer mensen werken in een andere gemeente dan waar zij wonen, de hoogst betaalden voorop. Het afgenomen bereik van de regionale dagbladen is niet alleen een symptoom van de afgenomen binding aan de gemeente, maar versterkt dit proces ook weer.

Ook gemeentelijke herindeling tast de binding van de kiezer aan de gemeente aan. Gemeenten raken daardoor het karakter kwijt van een stad of dorp met omliggend landelijk gebied, waar men elkaar kent en gemeenschappelijke problemen heeft. Die herindelingen zijn ook niet gericht op versterking van de democratie, maar op versterking van de bestuurskracht, dat wil zeggen op verdere specialisatie binnen het ambtelijk apparaat. Dat er zo gemeenten ontstaan waarvan de naam in geen enkel telefoonboek en op geen enkele wegwijzer voorkomt, neemt men voor lief. Er moeten in dit land steeds meer mensen wonen, die de naam van hun eigen gemeente niet kennen.

Daar staat dan tegenover dat men rond de grote steden, waar de stad juist de gemeentegrens overschrijdt en het stedelijk gebied om eenheid van bestuur vraagt, meestal niet verder komt dan hulpstructuren die zich volstrekt buiten het gezicht van de kiezer bewegen. En wanneer het al tot een herindeling komt, heerst vaak de willekeur: Rosmalen wel bij Den Bosch, Vught niet.

Maar het maltraiteren van het lokaal bestuur beperkt zich niet tot het herindelingsbeleid. De dualisering heeft het tegendeel opgeleverd van wat de bedoeling was: geen versterking van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid en open debatten in de raad, maar onder het mom van kaderstelling overheveling van de beleidsvorming van het college naar de raad, waardoor de raadsleden het Stadhuis in worden gezogen. En als ze buiten het Stadhuis nog eens een kiezer spreken die een probleem heeft, en daar vragen over stellen, krijgen ze van de burgemeester te horen dat ze zich tot de hoofdlijnen moeten beperken.

Uitgangspunt van de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten moet dan ook niet zijn, dat de burger meer betrokken is bij de gemeente. Het omgekeerde is waar: de partijvorming in Nederland wordt grotendeels bepaald door nationale issues, landelijke politici zijn bekender dan lokale politici, en de opkomst bij Tweede-Kamerverkiezingen is groter dan bij gemeenteraadsverkiezingen.

De ratio om taken over te laten of op te dragen aan gemeenten is niet dat gemeenten sterker democratisch gelegitimeerd zijn, maar dat veel taken nu eenmaal lokale afwegingen vragen, gebaseerd op de lokale situatie. Dat komt in het rapport ook aan de orde, maar pas na de democratische legitimatie van het gemeentebestuur. Toch kennen ook de meest autoritaire regimes een lokaal bestuur, al ligt dat dan meestal bij een benoemde burgemeester. Onze benoemde burgemeester gaat ook terug op Napoleon. In de strijd om het beheer van de politie beroepen de burgemeesters van de grote steden zich ook niet op hun democratische legitimatie, maar op hun kennis van de lokale situatie.

Gegeven de noodzaak om bevoegdheden centraal uit te oefenen, is het wenselijk dat ter

plaatse democratische controle plaats vindt, en dat er een volksvertegenwoordiging is die het vertrouwen in het bestuur kan opzeggen. Hoe zwaarder gelegitimeerd die volksvertegenwoordiging is, hoe beter, en de gemeente heeft daarbij nog altijd betere papieren dan de provincie, het Europees parlement en het waterschap, laat staan allerlei intermediaire organisaties als schoolbesturen, woningcorporaties, omroepverenigingen, zorgkantoren en andere zelfstandige bestuursorganisaties. Het punt is niet dat zonder lokale zeggenschap lokale democratie zinloos is, zoals Rob en Rfv stellen (p. 29), maar dat de noodzaak van lokale zeggenschap ook de noodzaak van lokale democratie impliceert. Maar die lokale democratie geeft best reden tot zorg.

Het verschil in democratische legitimatie betekent ook dat voor de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten andere maatstaven moeten gel-

De dualisering heeft het tegendeel opgeleverd van wat de bedoeling was: geen versterking van de volksvertegenwoordigende rol van het raadslid en open debatten in de raad.

den dan tussen de Europese Unie en de lidstaten. Ten opzichte van de EU hebben de lidstaten de sterkste democratische legitimatie, en dat betekent dat de EU alleen taken moet vervullen die afzonderlijke staten als gevolg van externe effecten niet aankunnen. Dat is het subsidiariteitsbeginsel in zijn zuivere vorm. Het betekent dat Europa wel emissie-eisen moet vaststellen voor vrachtauto's die door heel Europa crossen, maar niet de toelaatbare concentraties fijn stof.

Binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland gaat het echter niet alleen om externe effecten, maar ook om rechtsgelijkheid. Dat geldt vooral voor betrekkelijk kleine groepen als daklozen of zorgafhankelijke bejaarden, die op gemeentelijk niveau niet veel politiek gewicht in de schaal kunnen leggen. Dan moet verscheidenheid geen uitgangspunt zijn, maar is het de vraag wat je met verscheidenheid wint. Lokale belastingen hebben een duidelijke functie om tot fine tuning van het voorzieningenniveau te komen. Maar bij de WMO is het voordeel van decentralisatie mij nog niet duidelijk. Dan heb ik liever dat de norm wordt vastgesteld door de meest gelegitimeerde bestuurslaag, dus het Rijk.