

De staat moet gekanteld

Gemeenten voelen zich als de brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft. Juridische en financiële drempels en voortdurende bemoeienis van andere overheden verhinderen dat zij hun burgers zekerheid en overzicht kunnen bieden. De staat moet gekanteld: gemeenten moeten de eerste overheid worden, de deur waardoor burgers het huis van Thorbecke binnentreden.

Gemeenten staan het dichtst bij burgers en weten wat leeft onder de bevolking. Zij zouden daarom meer ruimte moeten krijgen om maatschappelijke problemen bij de kop te pakken. Gemeenten moeten wel aan slagkracht winnen om nieuwe taken aan te kunnen. Schaalvergroting is daarom onvermijdelijk, stelt de commissie-Van Aartsen.

De overheid moet leren omgaan met een paradoxale ontwikkeling. Er is sprake van een vergaande mondialisering: mensen kunnen wereldwijd werken, recreëren en consumeren. De andere kant van de medaille is dat mondiale problemen de grenzen van Nederland overschrijden: verplaat-

sing van werkgelegenheid naar lagelonenlanden, de dreiging van terrorisme en de opwarming van de aarde doen zich wereldwijd voor, maar de concrete gevolgen zijn ook hier voelbaar. Dat zorgt voor onzekerheid, mensen zoeken naar overzicht en houvast. De globalisering leidt ertoe, dat mensen zich weer sterker oriënteren op hun lokale omgeving. Van alle overheden kunnen bij uitstek gemeenten deze 'glokalisering' het hoofd bieden. Zij staan het dichtst bij de burgers, zij verschaffen identiteit.

Niet toegerust

Gemeenten zijn nu echter niet toegerust voor de effectieve aanpak van problemen en het bieden van overzicht. Juridische en financiële drempels en voortdurende bemoeienis van andere overheden verhinde-

ren dat gemeenten hun burgers zekerheid en overzicht kunnen bieden. Gemeenten voelen zich als de brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft. Een kanteling van de staat is nodig. We moeten af van de impliciete afspraak dat gemeenten de lagere overheid zijn; ze zijn de eerste overheid. Het gebouw van de staat begint bij gemeenten: burgers lopen het huis van Thorbecke binnen door de voordeur van de gemeenten.

Deze omkering moet in de eerste plaats worden verankerd in de Grondwet en Gemeentewet. Een meer expliciete verankering in de Grondwet van het beginsel 'alles wat lokaal kan, moet lokaal worden neergelegd', is geboden.

Constitutionele verankering van dit lokaliteitsbeginsel dwingt bewindspersonen en Kamerleden zich permanent rekenschap te geven van de bestuurlijke verhoudingen. Het beginsel is een randvoorwaarde wanneer de wetgever een wetsvoorstel voorbereidt dat herverdeling van taken en geld tot gevolg heeft. Op die manier fungeert het als rem op centralisatie en werkt het als toetsingskader bij eventuele conflicten.

Financiële armslag

Verder moet een autonome gemeente de financiële armslag hebben om zelf haar keuzes te maken. Afgelopen jaren is die financiële ruimte juist minder geworden. Met vijfenveertig procent vormen specifieke

Aanbevelingen

- De gemeentelijke autonomie dient in de Grondwet en Gemeentewet expliciet te worden beschermd.
- Overweeg de instelling van een Constitutioneel Hof, dat bindende uitspraken kan doen wanneer overheden er onderling niet met elkaar uitkomen.
- Eigen belastinginkomsten dienen weer een substantiële inkomstenbron van gemeenten te worden.
- Specifieke uitkeringen als structureel

instrument moeten verdwijnen. Zij moeten weer worden ingezet op de wijze waarvoor ze ooit waren bedoeld: als tijdelijke impuls voor nieuw beleid.

- Gemeenten moeten opschalen tot gemeenten met meer bestuurs- en slagkracht die nieuwe taken van Rijk en provincie kunnen overnemen.
- Provincies moeten de opcenten overdragen aan gemeenten. Daarmee wordt het eigen belastinggebied van gemeenten vergroot en de speelruimte van provincies verkleind.

ke uitkeringen de grootste inkomstenbron van het lokaal bestuur. Het aandeel Gemeentefonds is vijftig procent. Een vijfde deel bestaat uit eigen inkomsten. Minder dan de helft daarvan ontvangen gemeenten uit hun eigen belastinggebied. De commissie pleit ook hier voor een omkering. De financiële verhouding moet gekanteld: het eigen belastinggebied van gemeenten moet met dertig à veertig procent een substantieel deel van de gemeentelijke inkomsten vormen. Daarnaast dienen specifieke uitkeringen als structureel instrument te verdwijnen. Zij moeten weer worden ingezet waarvoor ze ooit waren bedoeld: als tijdelijke impuls om nieuw beleid op te starten.

Slagkracht

In de derde plaats moeten gemeenten aan slagkracht winnen om de bepleite kanteling te kunnen 'dragen'. Het kabinet Balkenende IV heeft de thema's wijkverbetering, veiligheid, schooluitval, energietransitie, inburgering, kind en gezin en arbeidsparticipatie hoog op de politieke agenda gezet. Deze onderwerpen moeten niet worden overgelaten aan een abstracte overheid ver weg van de burgers, maar dichtbij die burgers en dus aan de eerste overheid. Gemeenten kunnen maatwerk leveren in plaats van maatregelen die in het keurslijf van de gelijkheid worden geperst door het Rijk.

Veel gemeenten kunnen hun huidige taken nu al niet zelfstandig aan, laat staan dat zij nieuwe taken voor hun rekening kunnen nemen. Zij zoeken hun heil in uitbesteding aan buurgemeenten, samenwerkingsverbanden of andere hulpconstructies. Dat betekent een toename van overlegstructuren, ondoorzichtigheid en een belemmering van de democratische controle. Voor burgers en bedrijven is volstrekt onduidelijk wat waar gebeurt, wie waarvoor verantwoordelijk is en waar zij moeten zijn met welke vraag. Dit biedt geen soelaas. Als we de idee willen handhaven dat gemeenten een zelfstandige en volwaardige bestuurslaag vormen die hun taken aankunnen, dan is schaalvergroting onvermijdelijk. Gemeenten zullen moeten samengaan om meer bestuurskracht te verwerven. Dan gaat het niet om stapsgewijze fusies, waarbij over vijf à tien jaar wederom discussie over de schaal van gemeenten ontstaat. Gemeenten moeten nú doorpakken.

Sterke gemeenten ontstaan niet vanzelf. Op gemeentelijke fusies moet in de eerste plaats een beloning volgen. Niet alleen eenmalig om de kosten te kunnen dekken die gepaard gaan met een dergelijke ingrijpende operatie, maar ook permanent volgens het principe 'geld volgt de taak' om zo de toename van opgaven daadwerkelijk te kunnen oppakken.

De commissie roept op tot realiteitszin. Als gemeenten de uitvoering van een groot deel van hun taken hebben uitbesteed aan een buurgemeente, samenwerkingsverband of een uitgeplaatste ambtelijke organisatie is dat een niet mis te verstaan signaal van een schaalprobleem en gebrek aan bestuurskracht. Het kabinet wil vermindering van het aantal geledingen dat zich met een taak bezighoudt? Hier ligt een kans: schaf de Wet gemeenschappelijke regelingen af en geef gemeenten dat laatste duwtje om te groeien naar sterke gemeenten die hun taken aankunnen.

Provincies

Tot slot: het ontstaan van grote gemeenten heeft onmiskenbaar invloed op de positie en het takenpakket van het middenbestuur en het Rijk. Provincies moeten hun doe- en uitvoeringstaken en ontluikende ambities voor aanvullend beleid in het domein van lokale handhaving, zorg en dienstverlening opgeven en overlaten aan de nieuwe gemeenten. Hopelijk gaan provincies zelf beseffen dat de vorming van grotere en sterkere gemeenten tot gevolg heeft dat provincies de blik naar boven moeten richten en de noodzaak van opschaling gaan zien.

Met grotere gemeenten kan het Rijk zich concentreren op de specifieke taken van een nationale overheid en de internationale positionering van ons land. Dat betekent wel dat het moet oefenen in loslaten. Politiek Den Haag dient de lokale autonomie te respecteren door differentiatie als uitvloeisel van autonomie niet alleen te accepteren, maar ook aan te moedigen als uiting van gemeenten als eerste overheid. Het besef dat gemeenten de eerste overheid van de staat zijn en de (grond)wettelijke verankering daarvan, moet die opgave vergemakkelijken.

De auteur, drs. M.J. Fraanje, is senior consultant bij Berenschot Public Management. Hij was rapporteur van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet.

Leden Commissie Gemeentewet en Grondwet

Jozias van Aartsen, voorzitter
 Oud-minister en voormalig fractievoorzitter van de VVD in de Tweede Kamer

Prof. mr. Hans Engels, vicevoorzitter
 Lid Eerste Kamer, bijzonder hoogleraar Thorbecke Leerstoel Universiteit Leiden

Drs. Ank Bijleveld-Schouten, burgemeester van Hof van Twente (tot 22 februari 2007, datum van haar benoeming tot staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Mr. Arjan van Gils, gemeentesecretaris van Rotterdam

Prof. Herman van Gunsteren, hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie Universiteit Leiden

Mr. Jacques Niederer, burgemeester van Weert

Prof. mr. Ron Niessen, bijzonder hoogleraar Leerstoelgroep Arbeidsrecht en Sociale zekerheidsrecht (bijzondere leerstoel overheid als arbeidsorganisatie) Universiteit van Amsterdam

Gerard Rabelink, burgemeester van Maasbree

Mr. dr. Ton Rombouts, burgemeester van 's-Hertogenbosch

Ir. Marijke Vos, wethouder van Amsterdam

Prof. dr. Jouke de Vries, hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van de Campus Den Haag

Jolanda Waaijer, griffier van Hardenberg

Mr. Christiaan de Vlieger, juridisch adviseur VNG, secretaris van de commissie

Gerard Heetman, senior beleidsmedewerker VNG, adjunct-secretaris van de commissie

Drs. Rien Fraanje, senior adviseur Berenschot Public Management, rapporteur van de commissie

Mr. Durk Groenveld, senior adviseur Berenschot Public Management, juridisch rapporteur van de commissie