



De burger moet iets te kiezen hebben

Pleidooi voor de nieuwe wet Decentraal Bestuur

De voormalige burgemeesterswoning schittert, enigszins verheven op een terp, wat aan de rand van het dorp Winsum. Het is een statig pand, met balkons, veranda's en bobbelig authentiek glas, gevat in wit geschilderde stijlen. Pal ernaast, onbedoeld of onbekommerd wat lager in het maaiveld, ligt het gemeentehuis van gemeente Het Hogeland, zoals het hier nu heet. Een modern gebouw dat zich lijkt uit te strekken naar een arcadische horizon in het eindeloze landschap. En zo staan het oude en nieuwe hier zij aan zij.

Interview met **Douwe Jan Elzinga**







Medebewind halveren, politieke ruimte verdubbelen

“Er hangen grote hervorming in de lucht”, antwoordt Douwe Jan op de vraag hoe het gesteld is met het lokale bestuur. “Het kan zo echt niet langer. De helft van de gemeenten is feitelijk failliet. Gemeenten zijn bedoeld als lokale, autonome, politieke bestuursorganen, die in vrijheid beleid maken en vrij over hun eigen middelen kunnen beschikken. Maar de werkelijkheid is: de gemeente is een filiaal van de Rijksoverheid. Elke drie of vier jaar rolt er iets overheen met wéér een bezuinigingsdoelstelling. Pijnlijk voorbeeld is natuurlijk het sociaal domein. Binnen de sector valt de methodiek om de uitvoering dichter naar de burger te brengen wel te begrijpen, maar deze oplossing is slecht, want hij holt de vrije ruimte, de algemene reserve van gemeenten uit. Daardoor sneuvelen zwembaden, bibliotheken, bermen, vlakke stoepen. Dat kan dus niet. Hoort niet. En nu komt het. Dit is niet eenmalig, maar structureel. Het Rijk ziet gemeenten als uitvoerders, als filialen. Dat is heel, heel problematisch. Want wat zie je nu? Raadsleden denken dat ze in het verkeerde toneelstuk zitten. Ze willen lokale problemen oplossen, maar uiteindelijk trekt niet de raad aan de touwtjes, maar de Rijksoverheid en de wetgever.”

Hoe kon dit gebeuren?

“Daar is al zoveel over gezegd en geschreven. Nu ja, er was het vertrouwen dat gemeenten dit wel konden. Dát. En omdat een andere structuur gemakkelijk is weg te geven. Geld geven is lastiger. Je moet je vantevoren afvragen of de hele taaktoedeling wel klopt. Precies dát is niet gedaan. Een brandmelder verplichten in

Het is méér waar dan u wellicht denkt bij het lezen van de inleiding. Vanuit de werkkamer in het statige pand uit 1878 kijkt men iets omlaag naar de burgemeesterskamer in het nieuwe pand uit 1995. Het is het blikveld van professor meester doctor D.J. Elzinga, emeritus hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, Ridder in de Orde van de Nederlandse Eeuw en houder van de Van Kemenadeprijs 2006. Een verrassend verkwikkende frisdenker, deze gepensioneerde weten-

schapper. En niet erg bedwaard ook. Wie denkt dat het hier in Groningen alleen trilt en beeft van de aardgaswinning vergist zich. Wij denken, het is ook Elzinga, die vorig jaar nog, tijdens een symposium in de raadszaal van Almere de gemeenten opriep tot een regelrechte revolte. In de burgemeesterswoning waarin hij resideert zindert en bruist het, het kolkt en tiert. Na het uitblijven van de revolte staat hij nu zelf op de barricade. Alleen iets anders dan u denkt.

ieder huishouden, waarom moeten gemeenten dat doen? Gemeenten die over psychiatrie gaan, jeugdzorg? Het is toch onverantwoord om dat in 350 gemeenten te organiseren, om de besluitvorming over de organisatie van kinderpsychiatrische zorg aan gemeenteraden te geven? Dat moet je aan de deskundigen overlaten. Het klopt niet dat raden nu aan het debatteren zijn over jeugdzorg, terwijl ze eigenlijk uitvoeringsfilialen zijn. Plus: een traplift wordt in Dronten wel vergoed, maar in Almere niet. Dat kun je niet uitleggen? Het Rijk repareert nu met een extra geldinjectie om de jeugdzorg weer op gang te helpen. Maar voor alle duidelijkheid, met simpelweg meer geld erbij, 4 of 5 miljard, los je dit probleem helemaal niet op. Dat moet met een betere taakverdeling. Met criteria voor taaktoedeling. Met beleidsvrijheid van het lokaal bestuur en voldoende middelen, die passen bij de taakstelling. En daarbij moet de minister van Binnenlandse Zaken toetsen of het echt wel past. En zo niet, dan kan die zeggen 'dat gaan we niet doen'.

Komt daar de nieuwe wet op neer?

"Kortweg drie hoofdlijnen. 1) een onafhankelijke toets van de financiële arrangementen, 2) een sterke(re) positie van de minister van BZK, 3) het beleidskader komt van het kabinet.

Hoe gaat dit anders werken?

"In Den Haag denkt men aan ambtenaren en colleges, maar niet aan gemeenteraden. Die dimensie is niet van betekenis bij de vakdepartementen. Die werken sowieso liever in de regio, ze hebben meer oog voor regionaal bestuur. Omdat daar geen politici lopen, alleen maar vakbestuurders, denk ik wel eens. Ook de provincie wordt door vakdepartementen eigenlijk niet echt gezien. Dus het primaat van de raad wordt niet door wetgeving ingeperkt, maar door vakdepartementen en het sluiten van regionale akkoorden. De ambtenaren zijn hier aan de macht, niet de politiek. De persoon van de minister is nu niet van betekenis. Daarom moet BZK sterker

worden. De bevoegdheid tot medeondertekenen van alle decentralisatiebevoegdheden is cruciaal. Er moet een vetorecht komen ten opzichte van alle vakdepartementen. Dát is de basis om meer lokale autonomie te krijgen."

"De nieuwe wet moet dat voor elkaar krijgen. Maar die moet wel geregeld worden tijdens de kabinetsformatie. Want er is wel brede steun, een *sense of urgency*, omdat zoveel gemeenten in de problemen zitten. Dus er wordt gelobbyd. Daar zijn we al sinds 2019 mee bezig. Nu kun je er redelijkerwijs eigenlijk niet tegen zijn. Maar de toekomstige ministers van de vakdepartementen zullen er natuurlijk

De kernvraag is: wat is het onderwerp waarop er voor de burger nog wat te kiezen valt

wél tegen zijn. Want het komt erop neer dat hun beleidsruimte straks meer wordt vastgesteld door het kabinet, met een handtekening van de minister van BZK eronder. Dit systeem kennen we al van het Ministerie van Financiën. Het komt neer op sterker kabinetstoezicht op de departementen. En dat moet dus vanuit Binnenlandse Zaken voor het decentraal bestuur. De politiek moet dit mogelijk maken en daarom moet het in het regeerakkoord."

Kunnen raden zelf iets doen?

Na een korte pauze. "De gemeenteraden zitten in de afzink. In het verkeerde toneelstuk. Weken achtereenvolgende steggelen over misschien 1/10e van het totale budget, terwijl anderen over 9/10e van hun begroting gaan. Dan krijg je verloop van raadsleden, versplintering en partijpolitiek. Dat zijn zorgelijke ontwikkelingen die niet alleen door de raadsleden, gekozen inwoners, kunnen worden gekeerd.

De griffiers en griffies moeten daar een rol in spelen. Dat kunnen raden doen. Hun griffies sterk maken. En die moeten niet alleen het raadsproces en de raad faciliteren, dat is belangrijk, maar ze hoeven ook niet de barricades op. Ze moeten juist hun raden meenemen, informeren, wat zijn de ontwikkelingen, aan scholing doen, vakmanschapsontwikkeling. Ze moeten signaleren wat gevaarlijk is voor de volksvertegenwoordiging. Hoeders van de democratie, dat zouden ze meer mogen zijn."

Zie je dat onvoldoende in het land?

Aarzelend: "Ja. Niet genoeg. Ik zag vooral vroeger veel griffiers die uitbuikten in het ambt, aan het einde van een lange ambtenarencarrière. Leuk, nog een paar jaar griffierschap. Die zijn er trouwens nog. Daarna kwamen er veel vrouwen en die gingen voor goud. Ze toonden zich buitengewoon strijdbaar. Nu is er een tweede en derde generatie die het weer anders invult omdat de raden het moeilijk hebben. De griffiers zien de frustraties. Maar ze moeten dat meer kenbaar maken."

Waar?

"In de discussies, nu bijvoorbeeld, over de nieuwe Wet Decentraal Bestuur."

Vraagt dat ook gecoördineerde actie?

"Natuurlijk. De G20 wethouders, de gemeentesecretarissen, de burgemeester en de Vereniging van Griffiers kunnen dat allemaal wel wat scherper doen. Ze moeten niet zo op faciliteren blijven zitten. Meer roepen. De vereniging kan signaleren, maar het komt aan op de griffiers. Natuurlijk moeten ze binnenshuis voorzichtig zijn met politieke stellingen en dicht bij burgemeester en gemeentesecretaris blijven. Maar naar buiten toe: aan de bak!

Ik weet, er zijn griffiers die zeggen 'daar ben ik helemaal niet voor', maar ik vind van wel. Je móet je gemeenteraad in de wind houden. In contact met andere raden en blijven experimenteren."



U roept op voor meer Jan Dirk Pruims?

“Hij is zeker inspirerend. Maar de kleurrijkheid van griffiers is eerder afnemend dan toenemend. De raden kunnen echt wel wat doen. Ze moeten de allerbeste griffier willen hebben. Zodat ze die in stelling kunnen brengen. Daarom hoort de inschaling op hetzelfde niveau te liggen als de gemeentesecretaris. De Nederlandse Vereniging van Raadsleden en de Vereniging van Griffiers moeten hierop acteren. In de driehoek is gelijkwaardigheid van partijen nodig. De positie en betekenis van de gemeenteraad moet daar breed gedragen zijn. Wist je dat er nieuwe contingenten van ambtenaren zijn die zich afvragen waarvoor die gemeenteraad daar eigenlijk zit. Dat komt door die toenemende filiaalgedachte, de macht van de vakdepartementen.”

Griffiers hebben een vernieuwingsopdracht

“Ach, nieuwe democratie. Vanuit het Rijk zijn er nu wel vier of vijf websites. Daar krijg je de tranen van in je ogen. Instrumenten en systemen. Maar wat is het onderwerp? Klimaat, onderwijs? Dat zijn nauwelijks onderwerpen voor de lokale democratie. Wat nu gebeurt is dat je burgers invloed geeft op iets waar de gemeente helemaal niet over gaat. Het is een soort bedrog.”

“De kernvraag is: wat is het onderwerp waarop er voor de burger nog wat te kiezen valt? Dat is nu minimaal. De hele discussie over participatieve democratie wordt pas weer van belang als de algemene ruimte

van de gemeenten weer toeneemt. Zolang we dat niet rechtzetten is het geveinsde democratie. Die participatie zijn een soort Potemkin-dorpen; kijk ons eens goed bezig zijn. We moeten voorkomen dat bijvoorbeeld tekorten op jeugdzorg uit de algemene ruimte moeten worden gehaald en we moeten stoppen dat vakdepartementen misbruik blijven maken van de autonome ruimte van gemeenten.”

Hoe stel je zo'n nieuwe taakverdeling dan vast?

“Met heldere criteria. Elke bestuurslaag heeft zijn eigen typische taken. De gemeente, provincie, waterschappen, uitvoeringsorganisaties. Die moet je elk zijn typisch eigen taak geven én daarbij eigen beleidsvrijheid en eigen geld en eigen politieke ruimte. Zo niet: gaat de taaktoedeling niet door. Er is ook wel ruimte te maken hoor. Paspoorten bijvoorbeeld of het kiesrecht. Dat kan weg bij de gemeente, want er zit geen politiek op. Dat is het criterium: als er politiek bedreven kan worden! Dat de burger iets te kiezen heeft, dáár moet het over gaan.”

Zoals?

“Openbare ruimte, economie, milieu, veiligheid, zorg. Daar zijn keuzes te maken, ook lokaal, daar kun je politiek op bedrijven. Als jongeren bandenplak gaan snuiven is dat allereerst een gemeentelijk probleem. Prachtig als je daar als raad, samen met burgers, mee aan de slag kan gaan. En daar is interesse voor, daar krijg je ook raadsleden voor en dat is nodig.”

Nieuwe politici zijn nodig?

“Ja, maar politieke partijen zijn olifanten op weg naar een laatste rustplaats. Het is niet gemakkelijk om daarvoor nog raadsleden te krijgen. Je moet weten, de politieke belangstelling in Nederland is relatief hoog in vergelijking met Europa en er zijn loslopende figuren genoeg. Dat zie je aan de toename van belangenpolitiek en afsplitsingen. Maar er is een andere organisatievorm nodig in plaats van partijen. Meer onderwerpsgericht, meer op standpunten of een toekomstvisie. Er is een prachtige wereld te winnen met digitale democratie, met referenda of jullie Politieke Markt. Alleen, het moet ergens over gaan, pas dan kun je mensen activeren. Wat telt is: besluiten die betekenis hebben.”

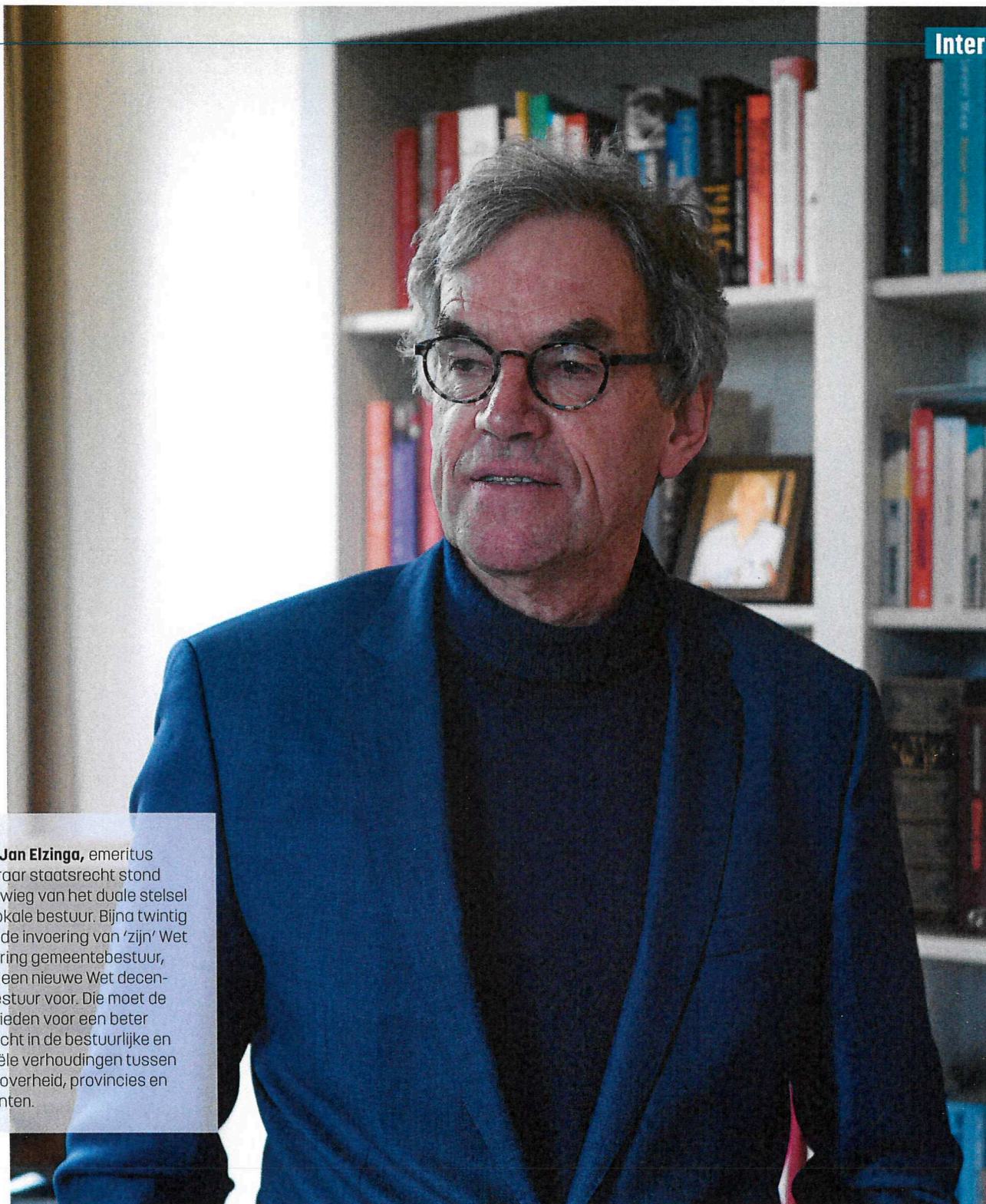
Dus er blijft wel een rol voor de raad?

“Natuurlijk. De raad blijft werken op thema's, werkt met een politieke jaaragenda. Een raad kan met zijn griffie de rolvastheid organiseren, het proces inrichten, burgers en bedrijven betrekken en dan na een half jaar in de raad besluiten. De raad is de verbinder naar de samenleving en bevoegdheid en middelen horen daar bij. Het moet over de grote onderwerpen gaan en het is de rol van de raad om de grote thema's naar zich toe te halen. Stel je bent als raad een jaar lang aan het werk op vier of vijf écht lokale thema's. Dan heb je toch een fantastisch politiek forum? Dat is politiek met een grote P, in plaats van de huidige met een kleine p, met het eindeloze gezever over details, procedures en wie wat doet of niet heeft gedaan.”

Meer ruimte voor de raad?

“Ja. En dat moeten we met z'n allen voor die burgers organiseren. Het duurt twee tot tweeëneenhalf jaar voor een raadslid zijn sector doorheeft. En dat is vaak nog een teleurstellende ervaring ook. Even later komt er weer een nieuwe club die dezelfde ontdekkingsreis doet. De raad moet ruimte durven nemen, maar wij moeten ruimte maken. De Nederlandse Vereniging van Raadsleden, Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Griffiers, het

Er is een andere organisatievorm nodig in plaats van partijen. Meer onderwerpsgericht, meer op standpunten of een toekomstvisie.



Douwe Jan Elzinga, emeritus hoogleraar staatsrecht stond aan de wieg van het duale stelsel in het lokale bestuur. Bijna twintig jaar na de invoering van 'zijn' Wet dualisering gemeentebestuur, stelt hij een nieuwe Wet decentraliaal bestuur voor. Die moet de basis bieden voor een beter evenwicht in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten.

genootschap van Burgemeesters en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De VNG moet ook veranderen, die is al een tijd onderdeel van het probleem geworden. De vereniging moet meer naar de raden toe. Maar Leonard heeft het licht wel gezien, geloof ik." (Leonard Geluk is algemeen directeur van de VNG, red.)

Hoe ziet het er over 10 of 20 jaar uit?

"Digitaal. Er is geen burgerlijke stand meer nodig, we zijn gestopt met de paspoortenwinkels en het optuigen van

enorme operaties om verkiezingen te houden. Die paperassen, de paspoorten en rijbewijzen en weet ik wat, laat dat doen door slimme mensen met een winkel ergens in de polder. De raad wordt dan een stads- of dorpsparlement, samen met burgers ondernemers, een plaats van samenkomst, een agora. Het oude ideaal weer terug.

"Op weg daarnaartoe gaan we het medebewind ongeveer halveren en de politieke ruimte verdubbelen. Daar liggen

kansen voor burgerschap in een levendige democratie. De Wet Dualisering was daar beetje voor bedoeld, maar het is niet uit de verf gekomen. Ja, de raden zijn sterker, er zijn griffiers gekomen. De opbrengsten van de wet zijn nog altijd groter dan zonder, er zijn belangrijke resultaten geboekt. Maar ook toen was al de gedachte dat het alleen maar kan als die gemeente iets te vertellen heeft. En daar ging het mis. We hebben de verkeerde bevoegdheden gedecentraliseerd. En dat gaan we nu goedmaken." ■