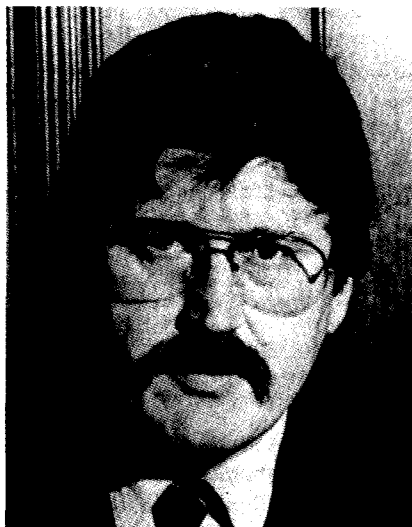


Gemeentelijke democratie: een voorstel

Als eenstemmigheid een belangrijke factor is voor de uitvoering van beleid, dan wordt het tijd het decentralisatiestreven aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Het thema is – ook in deze kolommen – (over)bekend. Welhaast iedereen heeft de laatste jaren – om maar niet verder terug te gaan – vastgesteld dat de centrale overheid is vastgelopen, topzwaar is geworden, te weinig sturing kan geven, in zich zelf is verstrikt, of kwalificaties van gelijke strekking. De commissie-Vonhoff, de regeringscommissaris Tjeenk Willink en vele anderen hebben met kracht van argumenten analyses op tafel gelegd en aanbevelingen gedaan. Tjeenk Willink, die lang en intelligent in de Haagse keuken heeft gekeken, wijst in zijn Jaarberichten gedurig op de samenhang tussen (de stijl van) bureaucratie en politieke besluitvorming waardoor de afstoting van taken wordt belemmerd. Die afstoting kan lopen van het buiten het overheidscircuit brengen van bepaalde taken (privatiseren) tot het overhevelen van taken naar lagere overheden (provincies en gemeenten). Over dat laatste wil ik het hebben.

Probeer men zich een voorstelling te maken van de beleving van de democratie in Nederland, dan kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat zij – vanuit de ervaring van „de” bevolking – meer betrekking heeft op het stelsel van grondwaarden (klassieke) en sociale grondrechten dan op de democratie als besluitvormingsmechanisme. Beide zijn uiteraard essentieel voor het democratische karakter van een samenleving. Wat betreft de besluitvorming lijkt de democratie meer aan te spreken als *instituut* dan als stelsel waarop de burgers aanwijsbare beleidsinhoudelijke invloed kunnen uitoefenen. Het probleem is dat de *centrale* overheid (regering, parlement en bureaucratie) toch vrij ver weg is, terwijl b.v. de gemeentelijke overheid maar over een zeer beperkte macht beschikt.

Aan de decentralisatie van bevoegdheden (en de daarbij behorende financiën) – van rijk naar gemeenten – ligt de gedachte ten grondslag dat gemeentelijk beleid (be)grijpbaarder en toegankelijker is voor de burgers. Beïnvloeding van dat beleid is daardoor in principe beter te realiseren, op



voorwaarde dat gemeenten meer zeggenschap krijgen over hun eigen huishouding. Ik meen – inmiddels op grond van enige ervaring – dat bovengenoemde veronderstelling juist is. Daarbij doen zich – niet principieel, maar wel feitelijk – belangrijke verschillen voor tussen gemeenten, afhankelijk van omvang en lokale bestuurlijke culturen. De ervaring leert dat voor de burger de „eerste overheid” de lokale overheid is. Maar al te dikwijls levert het contact met die overheid niets op, omdat gemeenten te weinig zelf mogen bestieren. De doelmatige omgang met gemeenschapsgelden én de versterking van de beleving van de democratie als besluitvormingsmechanisme verdienen een substantiële decentralisatie van bestuur en beheer.

Wie de partijprogramma's van welhaast alle politieke partijen er op naleest, treft ook hier een grote eenstemmigheid. Al sinds jaar en dag wordt daarin een krachtig pleidooi gehouden voor die bestuurlijke decentralisatie. Roerende passages zijn daaraan gewijd. Het leven blijkt al jaren sterker dan de leer. Dit proza heeft niet kunnen verhinderen dat – óók na de dus geheten democratisering van de jaren zestig en zeventig – de centralisatie van de besluitvorming is toegenomen.

Tegen deze achtergrond mag het dan ook verbazingwekkend heten dat het huidige kabinet is gelukt een enkele pragmatische stap in de goede richting te doen. Toegegeven, het is niet veel, maar alle beetjes helpen. Daarbij beperkt de bescheiden oogst zich voornamelijk tot enkele beleidsgebieden in de departementale sfeer van Binnenlandse Zaken, WVC en Volkshuisvesting (bij voorbeeld stadsvernieuwingfonds). Deze op zich zelf magere oogst geeft echter nog weinig uitzicht op de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland heet te zijn. Het zou daarom aanbeveling verdienen om nog eens ernstig te kijken naar de omvang van de gemeentelijke autonomie in b.v. de Scandinavische landen (inclusief Finland). Zo zijn in een stad als Helsinki meer dan 90% van de inkomsten van gemeentelijke herkomst (belastingen en tarieven). Met alle verschillen tonen deze landen aan dat – als men zou willen – decentralisatie kán.

Voor Nederland is naar mijn oordeel de volgende pragmatische, maar dwingende aanpak een uitweg uit de tot niets of weinig verplichtende discussie over decentralisatie. Om enige inhoud te geven aan het beginsel van de omgekeerde bewijslast – wie zaken centraal wil houden moet aantonen dat het niet decentraal kan – zou jaarlijks de storting aan het Gemeentefonds met een bepaald percentage moeten worden verhoogd. Op het ogenblik wordt 13,26% van de opbrengst van de daarvoor aangewezen (rijks)belastingen gestort in het Gemeentefonds. Als we dat – om de gedachte te bepalen – nu eens jaarlijks met 1½% verhogen. Dit lijkt mij geen overdreven, dus uitvoerbare eis. Taken en ambtelijke expertise worden overgeheveld naar de gemeenten, waardoor voor de totale overheidsuitgaven budgettaire neutraliteit kan worden gehandhaafd. Nu de partijprogramma's nog moeten worden vastgesteld voor de periode 1986–1990 kan de warme decentralisatietaal worden omgezet in concrete decentralisatiedaden. In 1990 zijn we dus stapsgewijs van ruim 13% op bijna 20% gekomen. Wie zou zich aan deze lakmoesproef willen onttrekken?