

Van steenkolen tot bestuursakkoord

Het is 75 jaar geleden dat in de Haagse raadzaal de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd opgericht. Er werden slechts 28 gemeenten uitgenodigd, want alleen gemeenten met meer dan 10.000 inwoners mochten toetreden en vele zagen daar geen nut in. De gemeentelijke taken groeiden echter en vele nieuwe problemen dienden zich aan. Door samenwerking kon men die wellicht beter oplossen. In elk geval kon men gezamenlijk goedkoper steenkolen inslaan, een financieel argument dat het in die dagen ook al uitstekend deed.

De Vereniging werd geboren, maar van de grote steden deed slechts Den Haag mee. De Rotterdamse burgemeester Zimmerman voorzag het ergste, zeker van de aanstelling van een directeur: „Zulk een directeur van een centraal bureau wordt een soort dilettant opperburgemeester, die niet genoeg te doen zal hebben, geen raad zal weten met zijn vrije tijd en, zoals zoveel opper-adviseurs, zal komen tot allerlei kattenkwaad, kattenkwaad in administratieve zin”. Deze geestige functieomschrijving bleek toch onjuist. De VNG groeide snel, fuseerde ook met de later opgerichte vereniging van kleine gemeenten en sedert bijna vier decennia zijn alle gemeenten lid.

Een particuliere vereniging van publiekrechtelijke lichamen is een geraffineerde sociale uitvinding. Een particuliere vereniging, derhalve gefinancierd uit contributie, met vrijwillig lidmaatschap, en een gekozen bestuur met een grote vrijheid om een interne democratie op te bouwen. De leden zijn overheden en onderworpen aan talloze wetten en regels. De vereniging kent grote vrijheid. In de eerste plaats om de belangen van de gemeenten te behartigen, vooral tegenover het rijk. Het lokale belang tegenover het centrale belang. Een eeuwenoude en steeds jonge spanning, die een bloeiende werkgelegenheid waarborgt.

Die belangenbehartiging voor de 714 gemeenten die ons land thans telt, is in de praktijk toch eenvoudiger dan voor een vereniging met een overzichtelijk aantal leden, zoals bij voorbeeld de twaalf provincies. De sociale controle op de verdeling van verkregen voordelen is minder groot, verschillende categorieën gemeenten krijgen beurtelings lusten of lasten, en de vertegenwoordigende democratie in de vereniging maakt het bereiken van overeenstemming over gemeenschappelijk beleid eenvoudiger. Maar een feit blijft dat vele leden of de voordelen van de belangenbehartiging niet on-

E.L. Berg.



derkennen, dan wel menen dat anderen er steeds beter afkomen. Derhalve is voor een grote belangenorganisatie de service-verlening essentieel. De VNG is dan ook een dienstverlenend apparaat dat vragen beantwoordt, modelverordeningen en commentaren op nieuwe regels ontwerpt, ingewikkelde kwesties helpt oplossen, de gemeenten in rechte kan bijstaan, en, uiteraard, veel, heel veel informatie verschaft.

Beleidswijzigingen gaan niet meer over kleine verschillen, over een procentje meer of liever minder, over een regel erbij of liever eraf. Het gaat nu om de herziening van de sociale zekerheid, de reorganisatie van de politie, het afstoten van hele beleidsterreinen, zoals het sociaal-culturele werk, om nieuwe technologieën, zoals de informatisering, om de aanpak van de gehele gezondheidszorg. Al deze en vele andere problemen liggen ook op het gemeentelijke terrein.

De gesprekken met ambtenaren en bewindslieden, met regering en parlement zijn dus niet alleen intensiever dan ooit, zij hebben een geheel andere moeilijkheidsgraad. Er wordt snel beslist, maar de overheid dient zorgvuldig te blijven. We moeten creatief zijn, maar de rechtszekerheid is en blijft een groot goed. Er is dus veel overleg, onder grote druk. Maar tegelijkertijd zien we spelverruwing en informatievervuiling. Spelverruwing, omdat het kabinet moet en wil bezuinigen en snel harde besluiten neemt.

De departementen beginnen die bezuinigingen af te wentelen op anderen: burgers, universiteiten, gemeenten. Vaak onevenredig zwaar, vaak zonder overleg, vaak met terugwerkende

kracht, vaak zonder zich af te vragen, of die bezuinigingen wel gerealiseerd kunnen worden. In parlementaire debatten zien we vervolgens het werken met allerlei informatie, die dient om verwarring te scheppen. Kortom, de rijksoverheid neemt onvoldoende normale gedragsregels in acht. Naast de morele aspecten, belangrijk maar thans minder in de mode, is deze wijze van werken uiterst kostbaar. Elk geschil dient afzonderlijk beslecht te worden, want er zijn geen goede spelregels.

Het tweede kabinet-Lubbers heeft dit erkend en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een bestuursakkoord gesloten. Dit akkoord behelst een reeks spelregels waaraan alle bewindslieden zich zullen houden. Geen onevenredige bezuinigingen, geen maatregelen zonder overleg, geen nieuw beleid zonder nieuw geld enzovoorts. De gemeenten zullen wederom een evenredige bijdrage leveren tot de noodzakelijke bezuinigingen, maar niet meedoen aan mislukte operaties van het rijk.

Zo'n bestuursakkoord is een 'diepte-investering' in belangenbehartiging. Over elk incident behoeft geen groot conflict meer te ontstaan. Elk incident kan getoetst worden aan de afgesproken regels. Nu al zijn vele incidenten voorkomen, omdat steeds meer ambtenaren de inhoud van het akkoord kennen en toepassen. Het parlement, dat het akkoord uiteraard uitvoerig behandelde en unaniem goedkeurde, fungeert zo nodig als scheidsrechter. Voor de moralisten onder ons is er een nog grotere winst: dat overheden behoorlijk met elkander omgaan.