

Canon

Dit is het eerste van 24 'vensters' van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

1. De Gemeente

Aan het einde van de achttiende eeuw werd, in 1795, door de nieuwe Bataafse Republiek de oude, moeizaam functionerende, confederatie van de Zeven Provinciën vervangen door de 'ene en ondeelbare natie', een eenheidsstaat dus. Dat dwong ook tot een nieuwe organisatie van het lokale bestuur. Radicale democraten zagen in lokale zelfstandigheid – vooral van de steden – al gauw federalistische dreiging. Met een belangrijke federalistische fractie in de gloednieuwe Nationale Vergadering, in 1796 voor het eerst gekozen, was dit risico niet ondenkbeeldig.

Het waren gematigde politici, voorop de Amsterdamse advocaat Rutger Jan Schimmelpenninck, die de weg hebben gewezen. Ook in de nieuwe eenheidsstaat moest volgens hen het lokale bestuur 'de vrije beschikking (hebben) over deszelfs huishoudelijke belangen en bestuur'. Het bestuur moest in eigen huis als wetgever kunnen optreden en over eigen middelen beschikken.

Let wel, dit werd in de eerste jaren van de Bataafse Republiek (1795-1806) geen algemeen aanvaarde opvatting. Zoals het evenmin voor normaal werd gehouden om uit te gaan van een eenvormig lokaal bestuur, zoals ook de gematigde democraten wilden. Aristocraten voelden meer voor onderscheid tussen dorpen, 'ambachten' of 'heerlijkheden', meestal onder adellijk bestuur, met daartegenover het burgerlijke bestuur in steden. Het heeft een aantal jaren geduurd, met telkens nieuwe grondwetsstukken en staatsconstructies, voordat het lokale bestuur zijn duurzame plek heeft gevonden.

Relatief spoedig raakte de Bataafse grondwetgever overtuigd van de noodzaak tot lokale autonomie. De eerste Nederlandse 'Staatsregeling', die van 1798, was nog een radicaal democratisch en dus centralistisch werkstuk. Het verklaarde stad en dorp tot uitvoeringskantoor van de regering. Drie jaar later al, toen verzoeking en consensus de motto's waren geworden, kregen Schimmelpenninck en de zijnen alsnog hun zin. Het hierboven weergegeven citaat kwam woordelijk zo terecht in de Staatsregeling van 1801. Het latere napoleontische regime (1806-1813) zou deze lokale zelfstan-

digheid tijdelijk weer beperken, maar vanaf 1814 is de autonomie aanvaarde doctrine gebleven. Dat betekent: eigen regelgeving, eigen middelen en eigen begroting, binnen wettelijke kaders en onder toezicht van ofwel de provincie ofwel de centrale overheid.

Wat veel langer heeft geveerd is de aanvaarding geweest van het staatsrechtelijk begrip 'gemeente'. Het woord werd wel gebruikt als verzamelterm en de eerste staatsregelingen spraken zelfs al expliciet over 'de gemeente'. Het nieuwe Koninkrijk van 1814-1815, dat de adel weer een plek wilde teruggeven in het openbaar bestuur, maakte onderscheid tussen het door burgers gedomineerde stedelijke bestuur en het bestuur 'ten platte lande, het zij van heerlijkheden, districten of dorpen'. De Grondwets tekst wekte de indruk dat daarin een grote diversiteit mogelijk zou zijn in inrichting en taakbepaling van het lokale bestuur. De procedure om een en ander te regelen – die een beetje leek op onze procedure voor gemeentelijke herindeling – leidde echter in de jaren twintig van de negentiende eeuw in feite tot een uniforme regeling van stedelijk én plattelandsbestuur (Den Haag hield toen ook al niet zo van diversiteit). Het verschil tussen stad en platteland bleef meer zitten in de inrichting van het bestuur: op het land zonder verkiezingen; in de stad met een indirect en aan hoog inkomen gebonden kiesrecht.

Met andere woorden, het woord 'gemeente' bestond wel, maar na een korte bloei als juridisch begrip in de Bataafse Republiek dook het weer een tijd lang onder gedurende de eerste decennia van het Koninkrijk. Het woord moest voortvansaf het einde van de achttiende eeuw een stijging in 'status' doormaken. Tot dan werd gemeente veelvuldig op één hoop gegooid met 'het gemeen' of zelfs 'het grauw'. De Bataafse Republiek maakte het tot een soort geuzennaam, tegelijk symbool van haar democratische gezindheid. Eerst de introductie van 'de gemeente' in de Grondwet van 1848 verhief het woord tot de normale staatsrechtelijke benaming.

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Dit is de tweede aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

2. Thorbecke

Verantwoordelijk voor de staatsrechtelijke introductie van ‘de gemeente’ in de Grondwet van 1848 was de Leidse hoogleraar en staatsman Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Deze grondlegger van de moderne Nederlandse staat bracht ons verarmde en zwak bestuurde land terug in de Europese staatkundige en economische orde. Thorbecke had het intellectuele overwicht en de politieke overtuigingskracht om de oligarchische en gediifferentieerde structuur van de staat te doorbreken. Tegen de overwegend pragmatische en behoudende Nederlandse politieke cultuur in, bracht hij een nieuw evenwicht aan tussen de traditionele decentrale autonomie van de Republiek en het uit de Franse tijd geërfde centralisme van de monarchale eenheidsstaat. Deze ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ sloot aan bij zijn organische staatsopvatting. Die ziet de staat als een levende entiteit, waarin de delen ten opzichte van elkaar een zekere vrijheid nodig hebben om als geheel tot bloei te komen.

Vanaf 1845 was Thorbecke enige tijd lid van de Leidse gemeenteraad. Een in veel opzichten vreugdeloze ervaring, vanwege de gesloten en regenteske bestuurscultuur die hij daar aantrof. Die ervaring nam hij mee naar de hervorming van het decentraal bestuur die hij als minister voorbereidde. In de Grondwet van 1848 en de Gemeentewet van 1851, waarin de grondslagen van het moderne gemeenterecht zijn neergelegd, zijn de inzichten en ervaringen van Thorbecke goed terug te vinden. De wettelijke inkadering van het gemeentebestuur, de lokale autonomie, de lokale democratie, het monistische bestuursmodel, de openbaarheid en de uniforme inrichting van organen en bevoegdheden zijn al meer dan 150 jaar de pijlers van het lokaal bestuur. Waar tot 1848 de inrichting van plaatselijke besturen in veel opzichten werd geregeld in reglementen en daarmee indirect door de Koning, verwees de Grondwet voortaan naar de wetgever. Deze moest wel ruimte laten voor de autonome regeling en bestuur van de gemeentelijke huishouding door de raad. Vanuit het democratische hervormingsperspectief viel te begrijpen dat de raad nadrukkelijk als direct gekozen orgaan aan het hoofd van de gemeente werd geplaatst. De traditie

van de plaatselijke magistratuur van stedelijke regenten en plattelandsadel werd daarmee rigoureus doorbroken. Tegen de zin van Thorbecke wisten de meer behoudende elementen overigens wel een door de Kroon benoemde voorzitter van de raad in de Grondwet te krijgen.

Op deze belangrijke constitutionele fundamenteen werd het gemeentelijke gebouw in de Gemeentewet van 1851 verder opgetrokken. Zo kreeg de uniformiteit gestalte via eenzelfde bestuurlijke regeling van organen en bevoegdheden voor alle gemeenten. Verder maakten wij kennis met het college van B en W en de burgemeester. Alle bevoegdheden lagen in beginsel bij de raad, die in het openbaar diende te vergaderen. Al met al een voor die tijd even logisch als overzichtelijk verenigingsmodel, waarin een evenwicht van aanstellingswijze en bevoegdheden de positie van de verschillende organen bepaalde.

Het nieuwe decentrale gemeentebestuur kwam overigens maar langzaam op gang. De verkiezingsopkomsten waren aanvankelijk laag en de verhoudingen nauwelijks gepolitiseerd. Pas tijdens de industriële ontwikkeling en door de opkomst van de politieke partijen in het laatste kwart van de negentiende eeuw, kwam er dynamiek in het lokaal bestuur. Hygiëne, huisvesting en sociale voorzieningen bleken dankbare objecten van het gemeentebestuur, maar – paradoxaal genoeg – ook de start van het centralisatieproces van de omzetting van autonome naar medebewindstaken.

De Thorbeckeaanse pijlers hebben de tand des tijds tot dusver grotendeels doorstaan. Dat bevestigt het fundamenteel vernieuwende karakter van deze beginselen en de flexibiliteit van het op grond daarvan uitgewerkte bestuursmodel. Dat die flexibiliteit inmiddels haar uiterste grenzen heeft bereikt, blijkt uit de Wet dualisering gemeentebestuur van 2002, die een eerste bres sloeg in het lokale Huis van Thorbecke. Intussen wordt onder het motto ‘differentiatie’ ook aan de poort van de uniformiteit gerammeld. Een boeiende vraag is hoe de hervormer Thorbecke daar in het huidige tijdsgewricht naar gekeken zou hebben.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Derde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

3. De raad

Tot 1983 kende onze Grondwet eigenlijk maar één orgaan van bestuur en regelgeving voor de gemeente: de raad. Het was de raad die stond 'aan het hoofd van de gemeente'. De gemeenteraad is de baas, zo heeft de commissie-Thorbecke, belast met de grondwetsherziening van 1848 het gewild. 'Aan het hoofd' betekende dat geen ander bestuursorgaan met de raad in machtsevenwicht werd gebracht. Wel vermeldde de Grondwet de voorzitter van de raad afzonderlijk (de Gemeentewet zou hem in 1851 'burgemeester' noemen), maar de wet moest bepalen of er naast de raad nog andere bestuurders nodig waren. De Gemeentewet bepaalde vervolgens dat er wethouders moesten zijn. De grondwetgever achtte tot 1983 de wethouders niet essentieel voor het gemeentebestuur. Wel essentieel was dus de raadsvoorzitter. Thorbecke en de zijnen namen de mogelijke benoeming van een voorzitter op in de Grondwet. Die bepaling liet de wetgever vrij om te zijner tijd de koninklijke benoeming af te schaffen. Intussen kon de tijd worden genomen voor een grondige herindeling, zodat er een einde zou komen aan het grote aantal veel te klein geachte gemeenten. *For the time being* kon de burgemeester daarom beter worden benoemd en dan ook niet per se uit de raad. Dat de betrokken ambtsdrager 'voorzitter' werd genoemd en niet al dadelijk 'burgemeester', liet zien dat hij moest worden gezien als onderdeel van het ene constitutionele orgaan van wetgeving en bestuur in de gemeente, de raad. Regering en parlement hebben in 1848 anders beslist, tot ongenoegen van Thorbecke. Zij wilden graag een 'commissaris des konings' in de gemeente, als controleur namens het centrale gouvernement. De Grondwet ging dus bepalen: 'De voorzitter wordt door de koning (...) benoemd, en ook door hem ontslagen'. Geen flexibiliteit derhalve. Daarmee werd, aldus Thorbecke maar later ook Buijs, afbreuk gedaan aan de exclusieve plaats en status van de gemeenteraad. Het gemeentelijk bestuur werd door de regering niet echt vertrouwd. Toen al: wel decentraliseren, maar niet kunnen overlaten. Van meet af aan is de gemeenteraad in eigen lokale

huishouding de wetgever geweest. Ook de zogenoemde 'dualiseringsoperatie' van 2002 heeft daaraan geen einde gemaakt.

Raadsleden denken bij het woord wetgeving, meer precies 'verordening', al gauw: daar hebben wij de VNG voor en haar modelverordeningen. Zo'n interpretatie van het wetsbegrip duidt op een al te formeel-juridische visie op verordening en wet. Bij wetgeving in de oorspronkelijke bedoeling gaat om het stellen van gedragskaders, niet alleen aan het optreden van burgers maar ook aan dat van de overheid zelf. Daartoe dient niet alleen de verordening, maar bijvoorbeeld ook het bestemmingsplan of de nota subsidiebeleid.

Het exclusieve noemen van de raad in de Grondwet beklemtoonde dat niet slechts de wetgeving maar ook het hele bestuur zijn taak was. Geen gemeentelijk besluit kon worden genomen buiten de raad om, van bouwplannen tot toewijzing van woningen. Geleidelijk zijn gemeenteraden delegatiebesluiten gaan nemen, waardoor veel van het bestuur al vóór 2002 terecht kwam bij het college van B en W.

De ironie van de geschiedenis sedert 1848 is dat voor de bevolking de burgemeester de belangrijkste figuur in het lokale bestuur is geworden. In het gemeentehuis zijn de wethouders het meest bekend en in de praktijk ook het belangrijkste. Dit terwijl de Grondwetgever van 1848 het helemaal anders had bedoeld door het gekozen orgaan aan het hoofd te plaatsen. Naar goed Nederlandse traditie hebben de regenten het ook hier gewonnen van de gekozenen.

Omgekeerd heeft de gemeenteraad aan zelfbewustzijn gewonnen sinds hij het bestuur in 2002 heeft afgestaan aan B en W. Geen beter teken van deze herwonnen levenskracht dan het regelmatige geklaag van wethouders. Het ziet er ten slotte naar uit dat de burgemeester zijn oorspronkelijke taak verliest: die van voorzitter van de raad. De herziening van de Grondwet die daarin voorziet ligt voor tweede lezing bij de Tweede Kamer.

J.TH.J. VAN DEN BERG.

reacties: canon@vng.nl

Canon

Dit is de vierde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

4. D.J. de Geer

Gemeenten geven samen zo'n elf procent van het Bruto Binnenlands Product uit. Die gelden zijn afkomstig uit drie inkomstenbronnen. Ongeveer 35 procent (vijftien miljard) van de middelen bestaat uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Ruwweg 45 procent van de overige inkomsten is afkomstig uit de op ministeriële regelingen gebaseerde specifieke uitkeringen. Derde bron is de ongeveer twintig procent aan eigen gemeentelijke inkomsten, zoals belastingen en andere heffingen (milieuheffingen, leges en retributies) en opbrengsten uit vermogen en bedrijfsmatige activiteiten. Het aandeel van de belastingen daarin is ongeveer negen procent.

In de negentiende eeuw bestond nauwelijks een financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. De laatste waren fiscaal autonoom en zorgden binnen de wettelijke grenzen voor hun eigen inkomsten. Geleid door de 'kortzichtigheid der plaatselijke regenten' ontstond een woud van accijnzen en retributies. Die leverden politiek minder risico's op dan directe belastingen waarvoor de gezeten burgerij opdraaide.

Toen gemeenten steeds meer eigen en rijkstaken gingen uitvoeren, konden ze financieel steeds minder hun eigen boontjes doppen. Burgers accepteerden ook al snel geen grote verschillen in belastingcapaciteit en voorzieningenniveau meer. Zo ontstonden de eerste nationale subsidieregelingen en zag in 1879 de eerste Financiële verhoudingswet het licht. Gemeenten kregen voortaan een schaalbedrag per inwoner ('koppengeld'), maar dat groeide niet mee met de stijgende uitgaven. Dat schoot op den duur dus niet op.

Om die reden kwam er in 1929 een tweede Financiële verhoudingswet, waarmee het fenomeen Gemeentefonds in het leven werd geroepen. Deze pot werd gevoed door rijksbelastingen. De gemeentelijke inkomstenbelasting verdween. Bovendien keerde het Rijk aan de gemeenten de hoofdsom van de personele belasting en 75 procent van de grondbelasting uit. De gemeentefondsgelden werden verdeeld op basis van vijfjaarlijks vast te stellen uitgaven voor politie, armenzorg en onderwijs en op basis van het gemiddelde inkomen per inwoner in een gemeente.

Deze wet kwam tot stand onder de eerste verantwoordelijkheid van toenmalig minister D.J. (Dirk Jan) de Geer. Deze 'rode jonkheer' van CHU-huize was onder meer lid van de staatscommissie-Oppenheim die een algemene herziening van de Gemeentewet voorbereidde (1918). De geestelijk vader van het Gemeentefonds is echter vooral bekend door zijn als defaitistisch aangemerkte houding als minister-president in 1940, wat door toedoen van koningin Wilhelmina tot zijn ontslag leidde.

De Financiële verhoudingswet van 1984 bracht een verdeelsystematiek die rekening probeerde te houden met de verschillende sociale, culturele, economische, demografische en fysieke kenmerken van de gemeenten. Dit stelsel is in 1996 verder verfijnd. Gemeenten met een aanmerkelijk en structureel financieel tekort kunnen onder voorwaarden een aanvullende uitkering krijgen. Dat zijn de zogeheten 'artikel 12-gemeenten'. De gelden uit het Gemeentefonds zijn niet geoormerkt. Ze zijn in principe dus vrij besteedbaar en worden gerekend tot de eigen middelen van de gemeente. In de praktijk blijkt die vrijheid vanwege wettelijke verplichtingen overigens minder groot. Sinds 1995 is de omvang van het Gemeentefond gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven: 'Samen de trap op, samen de trap af'.

Bij de sectorgewijs door het Rijk verstrekte specifieke uitkeringen is de bestedingsrichting voor de gemeenten vooraf aangegeven. Deze gelden zijn specifiek bestemd voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten. Dat maakt de verdeling ervan eenvoudiger dan bij de algemene uitkering. Deze specifieke uitkeringen zijn vooral bedoeld om schaalvoordelen te behalen en meer gelijkheid tussen de voorzieningen in gemeenten tot stand te brengen. Met de term 'gouden koorden' is het grootste nadeel aangeduid: een bovengemiddelde rijksregie over het lokaal bestuur. In 2006 bestonden nog 136 specifieke regelingen.

Op dit moment wordt een discussie gevoerd over een verruiming van de lokale financiële en fiscale autonomie. Gemeenten willen af van het centralistische gelijkheidsdenken en willen meer differentiatie tussen gemeenten, een ruimer belastinggebied en meer vrijheid bij de besteding van de rijksmiddelen.

J.W.M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Vijfde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

5. F.M. Wibaut

Er is geen democratische samenleving in de wereld waar het lokale bestuur zozeer wordt gedomineerd door wethouders als Nederland. Gewoonlijk waren en zijn het bestuurders onder leiding van gekozen burgemeesters, in wier schaduw zij opereren. Daardoor zijn er ook niet heel veel democratische staten waar het lokale bestuur zo'n collegiaal karakter kent als bij ons. Grondwet noch Gemeentewet hebben in oorsprong die centrale rol voorzien voor de wethouder. Enerzijds was er de raad, rechtstreeks gekozen, anderzijds de (benoemde) burgemeester. In de overgrote meerderheid van de gemeenten was hij de enige professional, tezamen met de secretaris, in het bestuur. Wethouders en raadsleden waren vrijetijdspolitici. In de raad voerde namens het college uitsluitend de burgemeester het woord; in veel gemeenten is dit tot in de jaren zeventig van de twintigste eeuw zo gebleven.

Twee ontwikkelingen van de twintigste eeuw hebben de opkomst van de wethouder als dominante bestuurder bevorderd. Voorop stond de steeds ruimere bemoeienis van het gemeentebestuur met het reilen en zeilen van de samenleving: van riolering en energievoorziening tot woningbouw en cultuur. Daarmee werd het bestuur gecompliceerder en werd het uit een oogpunt van overzicht voor een burgemeester moeilijk alles onder controle te houden. Deze ontwikkeling maakte de wethouder of 'assistent-burgemeester' in heel Europa belangrijker, maar gaf hem nog geen echt centrale plek; de hiërarchie bleef.

Tegelijkertijd politiseerde het lokale bestuur en maakten politieke stromingen zich ook meester van raad en college; eerst in de grote stad, maar vervolgens stap voor stap in alle gemeenten. De benoemde burgemeester in Nederland kwam daardoor losser te staan van de politiek. Naast hem kwamen politieke leiders te staan, die zich gesteund wisten door de bevolking en hun raadsfracties en die de leiding in het lokale bestuur overnamen. Ook wethouders werden professionals. De burgemeester moest zich langzaam maar zeker terugtrekken. Hij zocht zijn kracht in het effectief doen functioneren van het college. In kleinere gemeenten bleef hij nog lang de initiator van het bestuur.

Aan de ontwikkeling naar de dominante wethouder is de naam verbonden van Floris M. Wibaut, de monumentale wethouder van Amsterdam. Al was hij niet de eerste in dit genre: de radicaal-liberale M.W.F. Treub was hem tussen 1893 en 1896 voorgegaan. Wibaut had echter de massale steun van de SDAP, de erfplater van de Partij van de Arbeid. Wibaut staat vooral bekend als de bouw-wethouder, verantwoordelijk voor een aantal woningbouwprojecten en uitbreidingsplannen. Hij was wethouder op diverse portefeuilles van 1914 tot 1927. Hij was veel andere wethouders in en buiten Amsterdam, maar ook in en buiten de SDAP, tot voorbeeld. Dat kon hij worden, omdat hij weliswaar een marxist was en bleef, maar tegelijkertijd sterk stond vóór lokale autonomie en tégen een al te gepolitiseerd stedelijk bestuur. De argumentatie voor zijn raadsvoorstellen was doelbewust technocratisch. Hij wilde niet alleen zijn eigen politieke aanhang overtuigen. Hij wilde trouwens evenmin alleen zijn eigen aanhang gerieven. In zijn eigen woorden: 'gemeentebestuur is democratisch gemeentebeheer'. In alle expanderende naoorlogse gemeenten is Wibaut tot voorbeeld genomen: van planmatig gemeentebestuur en van overtuigingskracht, op technocratische argumenten gebaseerd. Nederlands gemeentebestuur is daardoor bij uitstek geworden tot wethoudersbestuur. Daar zijn intussen geen sociaaldemocraten meer voor nodig. Ons gemeentebestuur heeft voorts een hoog technocratisch gehalte gekregen: het is tegelijk zijn kracht en zijn zwakte. Ten slotte is er zijn collegiale karakter, want lokaal bestuur is nergens zo collegiaal en dus niet-hiërarchisch geordend als in Nederland. Misschien blijven wij daarom de gekozen burgemeester zo krampachtig bij ons gemeentebestuur vandaan houden. Is het immers niet groot geworden dankzij de wethouders en dankzij een niet-hiërarchisch bestuur? Jazeker, maar op technocratisch bestuur staat ook een houdbaarheidsdatum en die is in zicht gekomen. Het succes van 'Leefbaar' in diverse steden is, hoe instabiel ook, daarvoor de duidelijkste waarschuwing.

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties canon@vng.nl

Canon

Zesde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

6. De burgemeester

De burgemeester is binnen het gemeentebestuur de meest aansprekende figuur. Niet alleen vanwege sappige affaires of de symboliek van de zilveren ambtsketen. Het burgemeesterschap trekt ook veel politieke en wetenschappelijke aandacht. Het woord burgemeester is afgeleid van het Latijnse 'burgi magistratus'. Deze 'meester van de burch' is een middeleeuwse verwijzing naar de stad en van Vlaamse oorsprong.

De burgemeestersfiguur heeft een eeuwenlange worteling in ons lokaal bestuur. Bevoegdheden van regelgeving, bestuur en handhaving werden in de steden uitgeoefend door burgemeesterachtige organen als colleges van burgemeesteren, de stadspensionaris en de schout. Deze stedelijke bestuursambten waren vrijwel geheel in handen van een oligarchie van burgerlijke patriciërs. In de landelijke gebieden werd het plaatselijk bestuur op grond van oude feodale regels van bestuur en rechtspraak gedomineerd door de erfelijke landadel. Daar overheerste vooral het eenhoofdige lokaal gezag. In historisch opzicht is het lokale element altijd dominant geweest voor de betekenis van het burgemeestersambt. De uitoefening van rijkstaken kwam pas later. Wie kent niet de Thorbeckiaanse typering van de negentiende-eeuwse burgemeester als 'man der gemeente en hand van het gouvernement'? Verder kijkend naar de traditie en de oorsprong van de burgemeester is het overwegend eenhoofdige karakter typerend. De historische combinatie van eenhoofdige en collegiale gezags-elementen in het lokaal bestuur verklaart de van het normale patroon afwijkende veelvormigheid van functies en bevoegdheden van het ambt. De burgemeester is voorzitter van de raad, voorzitter en lid van het college en zelfstandig bestuursorgaan.

Sinds de eerste Gemeentewet van 1851 is de burgemeester van rijksputtenkijker toch weer gemeenteman geworden en inmiddels volledig ingebed in de lokale democratie. De burgemeester heeft zich ontwikkeld van regenteske notabele tot bestuurlijke teamleider. De feitelijke invloed van de burgemeester op de politieke en bestuurlijke besluitvorming is echter behoorlijk afgenomen en tegenwoordig vooral afhankelijk van persoonlijk gezag. Hoezeer de bestuurlijke status en politieke invloed van het ambt binnen een politiserend

gemeentebestuur geleidelijk ook is gedaald, zijn eigenstandige positie als onpartijdige en onafhankelijke lokale procesarchitect is gebleven. In zijn magistraatsfunctie verenigt hij rollen als handhaver, bestuurder, promotor, manager en ombudsman. Dat vraagt om bestuurders met gezag en kwaliteit.

Burgemeesters zijn tegenwoordig kwetsbaarder dan ooit. Dat vloeit voort uit een combinatie van risicovolle bevoegdheidsuitbreidingen in de sfeer van openbare orde en veiligheid, een 'geparlementariseerde' verhouding met de raad, de dominantie van het wethoudersbestuur en een gedualiseerd bestuursstelsel. De sinds de jaren zestig van de vorige eeuw aanzienlijk gedemocratiseerde koninklijke (her)benoeming, de aangescherpte politieke verantwoordelijkheid en de sinds 2002 aan de raad toegekende bevoegdheid om een aanbeveling te doen over ontslag wegens verstoorde verhoudingen, hebben de burgemeester met onzekere perspectieven opgezaald.

Het meest indringende discussiepunt is natuurlijk de aanstellingswijze van de burgemeester. De Grondwet van 1848 bepaalde tegen de zin van Thorbecke dat de voorzitter van de raad door de Koning wordt benoemd en ontslagen. Nu is het tijdsgebonden motief van de burgemeester als lokale belichaming van het rijksgezag niet langer actueel. Belangrijker is dat de Kroonbenoeming door een feitelijk beslissende raadsaanbeveling vrijwel geheel is uitgehouden.

Inmiddels wordt breed aanvaard dat de aanstellingswijze van de burgemeester niet meer van constitutionele orde is. De Eerste Kamer blijkt echter een afdoende middel voor minderheden om grondwettelijke aanpassingen tegen te houden. Daarom hebben we nu een feitelijk door de raad uitgekozen burgemeester als monistische figuur in een dualistisch stelsel. Op grond van systeemconformiteit zou een extern (dus los van de raad) gelegitimeerde en van een democratische grondslag voorziene aanstellingswijze beter op zijn plaats zijn. Het debat over een gekozen burgemeester is echter primair een politiek debat en daarin overheerst, zoals wij allen weten, de opportuniteit van de positie en van het moment.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Zevende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

7. Bijstand

Als er één activiteit is die wordt geassocieerd met het gemeentebestuur, is het de armenzorg. Dat is eigenaardig, want tot 1965 waren de kerkgenootschappen de eerst verantwoordelijke instellingen. Nadien was dat primair de staat, in het bijzonder als het gaat om het laatste grote onderdeel van de armenzorg: de bijstand. Niettemin is het gemeentebestuur steeds de echte centrale instantie geweest in de armenzorg, zeker in de steden, en het meest specifiek als het gaat om wat ooit 'onderstand' heette.

De armenzorg was al van eeuwen her in de eerste plaats een kwestie van kerkelijk initiatief en leiding. De Bataafse Republiek heeft wel een poging ondernomen tot staatszorg in een wet van 1800 en koning Willem I probeerde het nog eens in 1818. Het was telkens vergeefs. De koning kreeg desondanks enige controle door gebruik te maken van de door hem bepaalde kerkorde (zeg maar: reglement) van de Nederlands Hervormde Kerk.

We moeten ons overigens wel realiseren dat rond 1800 en nog vele decennia daarna 'armenzorg' niet alleen veel omvatte van wat nu sociale zekerheid heet, maar ook gezondheidszorg in en buiten het ziekenhuis. Het 'Godshuis' was ziekenhuis, armen-, invaliden- en ouderenopvang, soms ook weeshuis, allemaal onder één dak. In grote steden was zo'n veertig procent van de bevolking op bedeling aangewezen. Ten dele overigens omdat zelfs vast werk onvoldoende loon opleverde voor een zelfstandig bestaan.

Kerkelijke bedeling kon het in grotere gemeenten niet meer aan, zodat het gemeentebestuur financieel steeds meer moest bijpassen. Op den duur, rond 1900, was meer dan de helft van de middelen gemeentelijk. In grote steden deden vele armen toen al een rechtstreeks beroep op het gemeentebestuur. Nog in 1912 echter bepaalde een nieuwe Wet op het armbestuur, net als de eerste wet van 1854, dat in de kern de kerk voor de onderstand diende te zorgen en het gemeentebestuur 'aanvullend' optrad. Intussen was de armenzorg wel ontlast door ziekenhuiszorg, bejaardenhuisvesting en verbeterde hygiëne en vooral door de opkomende sociale zekerheid.

Cruciale modernisering van de zorg voor wie buiten elk verzekerd inkomen viel, vormde de Algemene Bijstandswet van onze eerste vrouwelijke minister, dr. Marga Klompé. De Bijstandswet vestigde een recht op inkomen; de uitvoering verschoof van de kerk naar het gemeentehuis. Hoewel een vorm van medebewind, schiep de wet grote handelingsvrijheid voor gemeenten. De sociale dienst werd daarmee kernonderdeel van de lokale dienstverlening.

Sedert de invoering van de wet in 1965 is de historie ervan een heen en weer geweest van nu eens centralisatie, met boeken vol detailvoorschriften, en dan weer decentralisatie, waarbij sociale diensten meer vrijheid kregen. Het kabinet-Den Uyl greep in met behulp van de wettelijke 'koppelingen': niet zozeer een linkse interventie ter verhoging van het uitkeringsniveau als wel een maatregel ter beheersing ervan. Later volgden verwoede pogingen een einde te maken aan het 'nihilbeding': gescheiden vrouwen verkregen immers liever bijstand dan voortdurend achter alimentatie aan te moeten.

Daar stonden maatregelen tegenover als die van minister Ad Melkert in de jaren negentig, die gemeenten de vrijheid gaf om aan categorieën burgers bijzondere bijstand toe te kennen. In zijn tijd kwam er via de 'Melkertbanen' ook weer aandacht voor de relatie tussen uitkering en re-integratie in het arbeidsbestel. Geen nieuwe gedachte: de Bataafse Republiek was al vervuld van het ideaal de 'gezonde arme' aan het werk te krijgen. In de eeuw erna waren het liberale burgers die initiatieven ontwikkelden. Die konden bestaan uit onderwijs (de Nutsschool) of uit werkverschaffing (De Maatschappij van Weldadigheid); met wisselend succes. Een nieuwe impuls om bijstand aan arbeid te verbinden werd de Wet Werk en Bijstand die in deze eeuw de ABW heeft vervangen en die met succes in de Staten-Generaal is verdedigd door de huidige liberale partijchef, Mark Rutte. Het gemeentebestuur heeft daarin opnieuw de hoofdrol, niet alleen in het verzekeren van inkomen, maar ook in het stimuleren van arbeid. Het eerste gaat, zo is de indruk, nog immer met meer succes dan het tweede. Het is ook een iets eenvoudiger karwei.

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Achtste aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

8. APV

De gemeenteraad is als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging het hoogste gemeentelijke orgaan en daarmee de lokale wetgever. De verordenende bevoegdheid van de raad is gewaarborgd in de Grondwet (artikel 124), de Gemeentewet (artikel 108) en het Europese Handvest inzake de lokale autonomie (artikel 1). De rechtsstaat en de gedecentraliseerde eenheidsstaat stellen wel grenzen. Gemeenten zijn slechts bevoegd voor zover het gaat om hun eigen 'huishouding'.

Die is op drie punten afgebakend. Ten eerste mag de raad slechts regels uitvaardigen voor het eigen grondgebied. Het gaat daarbij om de geografische grens. Voor kustgemeenten bijvoorbeeld is het strand eigendom van de staat, maar valt het toch binnen de openbare huishouding van de gemeente, net als kustwateren tot één kilometer buiten de zogeheten laag-laagwaterspringlijn.

Ten tweede mag de raad zich met verordeningen slechts richten op openbare belangen en niet op de particuliere of bijzondere belangen van de ingezetenen. Als particuliere gedragingen echter openbare effecten hebben, mag de raad weer wel regelend optreden. Bijvoorbeeld bij de raamprostitutie, die zich afspeelt in de privé sfeer, maar toch een publieke uitstraling heeft.

Ten derde mogen raadsverordeningen niet in strijd zijn met de vele hogere rechtsregels. Zo mochten bijvoorbeeld bepaalde Veluwe gemeenten het vloeken op straat niet verbieden omdat dat in strijd is met de vrijheid van meningsuiting in de Grondwet. Als een hogere regeling niet uitputtend is bedoeld, mag de raad wel aanvullende regels stellen. Ook als het onderwerp van de hogere regeling hetzelfde is, maar het motief of het doel verschilt, mag de raad regelend optreden. Dat doet zich bijvoorbeeld voor op Vlieland en Schiermonnikoog, waar auto's van recreanten op grond van de APV worden geweerd vanwege het bijzondere karakter van deze eilanden. In dat geval is er geen strijd met de Wegenverkeerswet. Lokale verordeningen die later door een hogere regeling worden overruled, vervallen van rechtswege.

Burgers worden het meest geraakt door aanslagen op de portemonnee en door straffen. De belastingverordenin-

gen en vooral de APV zijn dan ook de meest besproken lokale regelingen. Iedere gemeente heeft een Algemene Plaatselijke Verordening als een soort lokaal Wetboek van strafrecht.

Wat staat er zoal in een strafverordening? De APV bevat een keur aan geboden en verboden, veelal op basis van de VNG-modelverordening. In veel gevallen gaat het om vergunningplichtige activiteiten. Uiteraard over de openbare orde en veiligheid (samenscholingen, ongeregeldheden, optochten, demonstraties, overlast en baldadigheid), maar ook over seksinrichtingen, escortbedrijven, prostitutie (tippelverbod), kansspelen (speelautomaten, gokpanden), drugs (overlast in panden of het weggooien van spuiten en naalden), vuurwerk (verkoppen en afsteken), routes voor gevaarlijke stoffen, geluidhinder, afvalstoffen (dumpen), stankoverlast, bodemverontreiniging, parkeerexcessen, naaktrecreatie, collecteren en venten.

De angst voor gemeentelijke keuromanie is betrekkelijk ongegrond. De rechter waakt over de grenzen van de lokale verordenende bevoegdheid. Het preventieve toezicht van hogere overheden op gemeentelijke straf- en belastingverordeningen is sinds de herziene Gemeentewet van 1992 vervallen. De rechter toetst niet alleen aan de wet, maar ook aan ongeschreven recht (sbeginselen). Acht de rechter een verordening onrechtmatig, dan verklaart hij deze onverbindend of laat het voorschrift buiten toepassing. Beroemd voorbeeld is de gesneuvelde Wassenaarse verordening die visuele nieuwsgaring binnen een straal van een kilometer rondom de woning van het kroonprinselijk paar strafbaar stelde.

Daarnaast is er nog het repressieve toezicht in de vorm van het spontane vernietigingsrecht van de Kroon. Bsluiten van het gemeentebestuur kunnen door de regering worden vernietigd indien zij in strijd zijn met het recht of met het algemeen belang (lees: rijksbelang). Het gaat hier meer om eenheid van beleid dan om rechtsbescherming. Dat wordt in gemeenteland niet altijd begrepen. Niet zo vreemd, omdat centrale rijksmacht en lokale autonomie scherp tegenover elkaar kunnen komen te staan.

J.W.M. ENGELS

Reacties canon@vng.nl

Canon

Negende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur,
onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

9. Uitbreiden en 'inbreiden'

Wie zich in zijn zoektocht naar de gemeentelijke autonome kerntaken baseert op de regels en de begrotingscijfers, komt traditioneel al gauw uit bij de bijstand, politie en openbare orde, en het onderwijs. Die drie taken nam in 1929 de toenmalige minister De Geer dan ook tot uitgangspunt voor zijn opzet van het Gemeentefonds. Erg ruime autonomie is in deze taken echter niet aan te treffen. Wat gemakkelijk de indruk wekt dat het met de lokale zelfstandigheid in Nederland maar mager is gesteld.

Toch leveren wetgeving en begroting een vervormd beeld op van de lokale bestuursactiviteit. De werkelijke eerste en belangrijkste taak van het gemeentebestuur ligt in de ruimtelijke ordening en mede daardoor op dat van grondbeleid, volkshuisvesting en infrastructuur. Wat op dit terrein gebeurt, bepaalt tevens de ruimte voor scholenbouw, welzijnsvoorzieningen, recreatie en cultuur. Empirisch onderzoek naar besluitvorming in gemeenten heeft laten zien dat elk zelfstandig en samenhangend beleid in de gemeente begint bij de ruimtelijke ontwikkeling. Waar die onmogelijk is, daar sterven geleidelijk ook de mogelijkheden uit om andere voorzieningen tot stand te brengen. Anders gezegd: niet geld, noch regels, maar ruimte, daar gaat het om.

Hoewel het empirisch onderzoek niet verder teruggaat dan 1945, staat wel vast dat de ruimtelijke opdracht van de gemeente – de zorg burgers een woonplaats te bieden – steeds een van haar centrale opdrachten is geweest. Het is aan de Hollandse steden van de zestiende en zeventiende eeuw te zien. Nog scherper kan de 'herstart' van de geplande stedelijke groei worden waargenomen in het laatste kwart van de negentiende eeuw. Enerzijds kwam dat door de sterke groei van de bevolking na decennia van stagnatie; anderzijds door de afbraak van de vestingwerken, die ruimte schiep voor stadsuitbreiding. In die tijd was overigens ook het begin te zien van de woningcorporatie, op den duur de belangrijkste partner van het gemeentebestuur in de sociale woningbouw.

De meest explosieve expansie van stad en dorp (helaas ook de verstedelijking van onze dorpen) dateert van na 1945, waarbij de bebouwde oppervlakte van de meeste steden meer dan verviervoudigde. Wie daarin niet meedeed (of niet mee kon doen, zoals tot in de jaren zestig Gouda) raakte economisch en cultureel onverbiddelijk achterop.

Natuurlijk poogde de rijksoverheid in ons dicht bevolkte land op deze ruimtelijke expansie vat te krijgen. De nota's over de ruimtelijke ordening volgden elkaar op, maar heel veel hebben die niet opgeleverd aan effectieve beheersing. De druk op de bouw van woningen en bedrijventerreinen bleek immens. Echt kiezen heeft het Rijk niet gedurfd en als het wilde kiezen, kwam het dikwijls te laat. Zo zijn groeisteden ontstaan als Zoetermeer en Alphen aan den Rijn, tegen de wil van het Rijk. Op paradoxale wijze laten deze twee voorbeelden de kracht zien van de gemeente en haar planvorming: sneller, flexibeler en wilskrachtiger dan die van de langzame staat.

De kritiek tegen de op het oog ongebreidelde uitbreiding van steden en dorpen is niet uitgebleven. Juist in de steden nam in de jaren zeventig de behoefte toe de ommekeer te maken van uitbreiding naar (met een lelijk woord) 'inbreiding': hergebruik van de bebouwde ruimte. Dat kost minder grond en het verhoogt de kwaliteit van het woonmilieu. De ruimte wordt zuiniger en intensiever gebruikt. Kostbaar is het wel, veel kostbaarder dan expansie.

Naast de oude publiek-private samenwerking met de woningbouwvereniging is daarom die met de projectontwikkelaar en institutionele belegger gekomen. De complexiteit van de ruimtelijke ordening is veel groter geworden, mede dankzij veeleisende milieuwetgeving. Niettemin is beheer en ontwikkeling van de ruimte nog immer de centrale en overkoepelende opdracht van het gemeentebestuur.

Is het een wonder dat de portefeuille 'stadsontwikkeling' (of een vergelijkbare benaming) nog steeds de meest begeerde is in ons gemeentebestuur?

J.TH.J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Tiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

10. Onroerende zaakbelasting (OZB)

Plaatselijke belastingen zijn al zo oud als het lokaal bestuur zelf. Van oudsher vragen gemeenten inwoners en passanten een bijdrage voor de kosten van het gemeentebestuur. Eigen inkomsten zijn nog steeds een belangrijk kenmerk van zelfstandig gemeentebestuur. Tegelijkertijd is de lokale belastingheffing onderworpen aan strenge regels en scherp toezicht van hogerhand. De angst voor een onbekommerde omgang van lokale bestuurders met lokale heffingen zit er al vanaf Koning Willem I goed in.

De gemeentelijke belastingheffing is in de Grondwet en de Gemeentewet nauwkeurig volgens rechtsstatelijke en democratische principes ingekaderd. De wet bepaalt welke belastingen (het zijn er tien) en rechten (afvalstoffen- en rioolheffing) gemeenten mogen heffen. Gemeentebesturen mogen dus zelf geen lokale belastingen verzinnen. Zo moet regelmatig aan ambitieuze raadsleden worden uitgelegd waarom hondenbelasting wel kan en katten- of paardenbelasting niet. Uitgelegd moet daarbij soms ook dat de hondenbelasting een algemeen dekkingsmiddel is en niet aan hondenpoepveldjes of -schepjes behoefte te worden besteed.

Over de daadwerkelijke heffing en invordering van lokale belastingen besluit de raad. Lokale democratie betekent immers dat de gemeentelijke belastingverordeningen door de rechtstreeks gekozen raad moeten worden vastgesteld ('no taxation without representation'). Veel ruimte heeft de raad daarbij niet. De Gemeentewet geeft precies aan welke zaken moeten worden geregeld, zodat de burger weet of, hoeveel en wanneer hij belasting moet betalen. Tot verdriet van veel raadsleden verbiedt de wet nadrukkelijk lokale heffing naar draagkracht. Toch weten gemeenteraden vaak wegen te vinden om op een meer indirecte manier hogere inkomens zwaarder te belasten en hebben zij bevoegdheden voor kwijtschelding, vrijstelling en andere vormen van belastingbeperking. Gemeenten hebben dus enige ruimte, zolang zij daarbij niet onredelijk en willekeurig te werk gaan. Sinds het in 1996 afgeschafte preventieve toezicht waakt alleen de rechter nog over gelijkheid en evenredigheid in de lokale belastingheffing.

Verreweg de belangrijkste lokale belasting is de onroerendezaakbelasting (OZB). De OZB fungeert als algemeen dekkingsmiddel in de begroting. Als onroerendgoedbelasting (OGB) verscheen deze inkomstenbron in 1970 in de Gemeentewet ter vervanging van de grond-, straat- en personele belasting. Het lokale belastinggebied moest daarmee worden verruimd. Belangrijkste motief voor juist deze heffing was dat alle eigenaren en gebruikers van onroerend goed profijt hebben van de gemeentelijke investeringen in gemeenschappelijke voorzieningen. Door de koppeling van het tarief aan de waarde van de zaak en het onderscheid tussen eigenaren en huurders kon men binnen de wettelijke grenzen zelfs een beetje aan inkomenspolitiek doen. Sindsdien zijn in menige raadszaal olympische debatten gevoerd over een procentje meer of minder tariefstijging. Dat het op jaarbasis vaak om een paar euro verschil ging, mocht de politieke pret niet drukken.

Er is veel maatschappelijke en politieke belangstelling voor lokale belastingen en vooral voor de OZB. De media berichten met alarmerende staatjes trouwhartig over het rituele geklaag van ondernemers en huiseigenaren over ongebreidelde lokale lastenstijgingen. Ook in de Tweede Kamer is het elk jaar feest als wordt gedebatteerd over ongehoord uit de bocht vliegende lokale tariefverhogingen. Uit berekeningen van wetenschappelijke onderzoeksinstituten blijkt dat dan allemaal geweldig mee te vallen. De meeste stijgingen zijn bovendien het gevolg van rijksbeleid.

Paradoxaal genoeg heeft het Rijk halverwege de jaren negentig in het Gemeentefonds een normatieve OZB-opbrengst opgenomen, zodat gemeenten hun belastingcapaciteit beter benutten. Na deze aansporing leidde het inspelen op de vermeende irritatie bij burgers over de OZB in 2006 tot een wettelijke inperking van de OZB door het gebruikersdeel af te schaffen en de opbrengst te limiteren. Een principiële Eerste Kamer wist dat laatste later terug te draaien.

Met de herontdekking van de gemeente als eerste overheid lijkt ook het Rijk het belang van een substantieel eigen belastinggebied voor robuuste gemeenten te erkennen. Maar ook hier: eerst zien en dan geloven.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Elfde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

11. Het collegeakkoord

Tot 1970 was het gebruik dat in de eerste raadsvergadering na de verkiezingen een aantal wethouders werd gekozen, die tezamen een afspiegeling vormden van de politieke krachtsverhoudingen in de raad. Daaraan was in de binnenkamer tussen de betrokken fracties kort overleg voorafgegaan over de meest gereede samenstelling en verdeling. Veel inhoudelijk gesprek kwam daar niet aan te pas. De inhoud was het werk van B en W, nadat het college was gekozen. Zo ging het en zo hoorde het 'dus' ook. 'Afspiegelingscolleges' noemden wij deze gezelschappen, die pasten bij een zuiver monistisch gemeentelijk bestel.

Na een intern conflict in het Groningse college in 1971 koos de Partij van de Arbeid daar, onder leiding van de jonge wethouder Max van den Berg, voor een geheel ander type college. Dit werd gebaseerd op een zo beperkt mogelijke meerderheid in de raad en op een vooraf overeengekomen 'collegeprogramma'. Ietwat ongelukkig kreeg dit college twee namen tegelijk mee, vooral nadat het in den lande navolging had gekregen. De een sprak van 'programmacollege' en de ander van 'meerderheidscollege'.

Groningen maakte intussen school. De keuze tegen het kleurloze en soms ook immobiele afspiegelingscollege werd door vooral linkse partijen in veel steden nagevolgd vanaf de collegevorming in 1974. Voor links, de Partij van de Arbeid in het bijzonder, kon het ook heel lelijk uitpakken: in Leiden werd zij in dit jaar in de oppositie gedreven. Ook dat was betrekkelijk nieuw: partijen die in de gemeenteraad oppositie moesten voeren. Er kwam onmiskenbaar reuring in de lokale arena, al raakten de kiezers er minder opgewonden van dan vooral links had gehoopt. Ook inhoudelijk vernieuwde het gemeentebestuur zich. Er kwam meer aandacht voor stadsvernieuwing en woningverbetering. Gemeenten werden zuiniger op hun centra en oudere wijken; zij werden voorts veel kritischer als het ging om het autoverkeer in de stad. Groningen bracht een verkeerscirculatieplan tot stand (niet als eerste, zoals het zelf dacht, maar ruim na Haarlem), dat de centrale pleinen en straten geheel of grotendeels van de auto bevrijdde. Sindsdien kennen wij daar en elders de 'voetgangersgebieden'.

Het Groningse initiatief had blijvend effect. Het meerderheidscollege is weliswaar spoedig weer verdwenen, al was het maar omdat in de gemeenteraad oppositie voeren een nog veel sneuer karwei is dan in de Tweede Kamer. Toen eenmaal weer beweging in het gemeentebestuur was gekomen, bleek het ook zonder uitgesproken meerderheden te kunnen. Intussen wordt weer gekoerst op afspiegeling dan wel op brede meerderheden. Colleges zijn echter vrijwel allemaal, in grote en kleine gemeenten, uitkomst van programma's, geschreven door de toekomstige coalitiepartners. Bijna elk college van B en W begint zijn bestaan met een collegeakkoord. Alle colleges zijn 'programmacolleges' geworden. Op de algemene behoefte aan een stevige programmagrondslag had de dualisering van 2002 geen of nauwelijks invloed. Misschien heeft zij zelfs een argument te meer geleverd voor het collegeakkoord.

Men kan immers redeneren: als de raad wordt geacht gepaste afstand van het college te bewaren en zijn handen vrij te houden voor onbekommerde kritiek, dan kan het geen kwaad als de collegevormende partijen eerst een paar afspraken met elkaar hebben gemaakt. De belangrijkste ambities van de deelnemende partijen zijn dan in elk geval veiliggesteld.

Dat leidt echter tot een paradoxale conclusie. In de Tweede Kamer gelden regeerakkoorden dikwijls als een inbreuk op 'gezonde dualistische verhoudingen' tussen regering en parlement. In de gemeenteraad worden collegeakkoorden juist geacht ruimte te scheppen voor wederzijdse onafhankelijkheid van raad (ook de bestuurspartijen erin) en college.

In dertig jaar is het collegeakkoord van gevaarlijke revolutionaire gekte geworden tot een aanvaard onderdeel van ons gemeentebestuur. En ach, is niet de 'ayatollah' van Groningen – Max van den Berg – intussen een gerespecteerd en deftig commissaris van de Koningin aldaar geworden?

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Twaalfde aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

12. De gemeentesecretaris

In iedere gemeente is een secretaris, zo luidt art. 100 Gemeentewet. Al in de Republiek bestond een intermediaire secretarisfunctie in de figuur van een adviserend en vertegenwoordigend pensionarisambt. Met de geboorte van ons Koninkrijk werd deze functie getransformeerd tot die van gemeentesecretaris. De koning benoemde de secretaris op voordracht van de raad (in de steden) of op voordracht van degene die de heerlijke rechten bezat (platteland).

Thorbecke ruimde in de eerste Gemeentewet van 1851 nadrukkelijk een plaats in voor de gemeentesecretaris. Ter vergroting van de invloed van de raad introduceerde hij de door de raad benoemde secretaris met een recht van aanbeveling voor het college. Zo ontstond de tweeduidigheid in de benoeming van de secretaris en daarmee ook de veelvormigheid van zijn taak.

Heel lang was de secretaris een typisch ambtelijke figuur, nodig voor het schrijven van al wat er voor de gemeente te schrijven viel. Als geen ander stond hij model voor de stereotiepe Rommeldamse ambtenaar Dorknoper. Altijd in een net, maar weinig modieus kostuum en dag in, dag uit op een wat stijve en afstandelijke manier bezig met procedures. In de woorden van A. Alberts 'gezetten op de treden van de troon met het gezicht van iemand die er niets mee te maken heeft'.

De Gemeentewet omschrijft de taak van de secretaris al evenmin flitsend. Tot 1994 bestond zijn taak uit het 'behulpzaam' zijn van de raad, het college en de burgemeester. Sindsdien staat hij het gemeentebestuur 'terzijde'. Maar deze weinig dynamische aanduidingen hebben niet verhinderd dat het ambt pakweg de laatste veertig jaar belangrijke ontwikkelingen doormaakte.

De gemeentejurist werd algemeen en eindverantwoordelijk beleidsadviseur en tevens manager van de ambtelijke dienst. Vervolgens werd hij meegezogen in de modieuze cultuur van steeds wisselende organisatie-modellen. De overgang van het beproefde secretarie-model naar dienstenmodel, sectormodel of zelfs concernmodel was niet bevorderlijk voor zijn positie als

eenhoofdige leiding van de ambtelijke organisatie.

Niet alleen werd in managementteams de positie van de secretaris meer en meer die van primus inter pares. Ook de directe en frequente contacten tussen de wethouders en de topambtenaren van hun portefeuilles plaatsten de secretaris niet meer automatisch in het centrum van de ambtelijke macht. Dat heeft het nodige leed veroorzaakt in termen van competentiegeschillen en ontspoorde relaties.

Toch bleef de secretaris in de race door zich nadrukkelijk te blijven toeleggen op zijn schakelende rol tussen democratie en doelmatigheid en zijn positie als hoogste algemeen bestuurlijke adviseur. De scharnierfunctie op het snijvlak van politiek, bestuur en ambtelijke organisatie blijkt onmisbaar.

Een wezenlijke verandering voor de positie van de gemeentesecretaris bracht de Wet dualisering gemeentebestuur 2002, die ook de secretaris ontvlechte van de raad. Daarmee kwam een einde aan wat anderhalve eeuw hét bijzondere kenmerk van de secretaris was: 'ploegpaard in gemengden dienst'. Nu de secretaris – veelal tot zijn grote verdriet – geen functionele relatie meer met de raad heeft, wordt hij benoemd, geschorst en ontslagen door het college.

In een aantal gemeenten is de secretaris opgevaardeerd tot 'algemeen directeur'. Veel betekenis heeft dat niet. Wezenlijk blijft dat de secretaris volgens de Gemeentewet aanwezig is in de collegevergaderingen en alle uitgaande stukken van het college mede ondertekent. De grote vraag is wat de gevolgen zijn voor de positie van de secretaris, nu hij nadrukkelijk in het kamp van het college is getrokken. Nog steeds komt het aan op gevoel voor politieke-bestuurlijke-ambtelijke verhoudingen. Dat dat niet altijd lukt bewijzen de verhalen over gedwongen vertrekken met gouden handdrukken. In dit type conflicten tussen bestuurders en ambtenaren trekken de laatsten in de regel aan het kortste eind. Ze kunnen daarbij niet meer op de raad terugvallen.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Dertiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

13. Finsterwolde

Op 3 november 1950 diende het kabinet-Drees een wetsvoorstel in bij de Tweede Kamer dat beoogde het gemeentebestuur in Finsterwolde van zijn taken te ontheffen. In plaats daarvan moest het bestuur worden uitgeoefend door uitsluitend de burgemeester, met instructies rechtstreeks uit Den Haag. Daardoor zou hij de benaming ‘tegeringscommissaris’ meekrijgen. De wetgever beschikt immers sinds 1887 over de macht om rechtstreeks in te grijpen in de bestuursorganisatie van een gemeente, indien deze ‘haar taken grovelijk verwaarloost’.

Hoewel het kabinet de toestand in Finsterwolde (dat nu deel uitmaakt van Reiderland) kwalificeerde als ‘onhoudbaar’, duurde het nog meer dan een half jaar voordat de wet in het *Staatsblad* stond. Dat lag aan een in januari 1951 uitgebroken kabinetscrisis die niet snel weer was opgelost.

Van de gemeente Finsterwolde viel veel te zeggen maar niet dat zij haar taak verwaarloosde, laat staan ‘grovelijk’. Veeleer ging het om een door communisten geleid bestuur dat voortdurend handelde op of net over de rand van wat de wetgeving toestond. De interventie door Den Haag werd dus meer ingegeven door ongenoegen over beweerde communistische agitatie – wij verkeerden midden in de Koude Oorlog – dan door zorg over plaatselijk nietsdoen.

Het is sowieso merkwaardig dat het gebruik van de mogelijkheid tot ingrijpen krachtens (nu) art. 132, lid 5 van de Grondwet nooit is gegaan over taakverwaarlozing maar altijd over heel ijverige taakvervulling – zij het op een wijze die Den Haag het bloed onder de nagels vandaan haalde. In 1895 gebeurde dit voor het eerst in Opsterland en Weststellingwerf, later (in 1933) in Beerta en in 1946 opnieuw in Opsterland. De bekendste casus met de meest radicale ingreep is en blijft die in Finsterwolde. Merk op dat alle ingrepen plaatsvonden in het noorden.

Het ‘taakverwaarlozingsregime’ behoort tot de hoge uitzonderingen. Dat komt omdat het een zwaar en omslachtig instrument is; er is immers een formele wet voor nodig. Eenvoudiger is het instrument van de vernietiging van concrete gemeentelijke beslissingen, al

dan niet op voordracht van de burgemeester. Zulk ingrepen zijn mogelijk indien het gemeentebestuur handelt in strijd met het recht of met ‘het algemeen belang’. Het laatste criterium kan op weinig begrip rekenen in Het Europees Handvest voor de Lokale Autonomie, omdat het ruimte laat voor centralistische willekeur.

Als het om toezicht gaat, is er een interessante historische ontwikkeling te zien. De Grondwet van 1848 en de daarop gebaseerde Gemeentewet lieten op het oog grotere autonomie aan de gemeente als het ging om eigen initiatief. Daar stond tegenover dat voor elke begroting en elke verordening goedkeuring vooraf van hogerhand vereist was.

Geleidelijk aan is het toezicht van karakter veranderd, ook door de expansie van het medebewind. Nu stelt de wet min of meer ruime kaders en vervolgens wordt het gemeentebestuur betrekkelijk vrij gelaten in de wijze waarop het de wet uitvoert. Wat daarnaast echter gebeurde is, dat naast het algemene toezichtsregime van de gemeentewet, specifieke wetten hun geheel eigen toezichts- en controlebepalingen kennen. Toen een ambtelijke werkgroep daarin probeerde te saneren, liep dit uit op een fiasco: ministeries konden zich het leven zonder hun eigen toezicht niet voorstellen.

Een bredere, niet ambtelijke commissie onder leiding van Staatsraad Oosting heeft onlangs laten zien dat het heel goed kan zonder al die speciale toezichthouders.

Nu is het aan de regering, de minister van BZK voorop, te doen wat Oosting c.s. hebben voorgesteld: eerherstel voor het algemene toezicht en, niet te vergeten, voor de eigen kritische blik van de gemeenteraad.

Of ooit nog een gemeentebestuur als zodanig opzij zal worden gezet? Het verhaal wil dat het er in Delfzijl, enige jaren geleden, om heeft gespannen, maar dat minister Remkes er niet aan wilde. Hij zal zijn teruggeschrokken voor de loodzware wetsprocedure. En voorts: toch niet weer in het noorden?

J.TH.J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Veertiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur,
onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

14. De griffier

De Wet dualisering gemeentebestuur 2002 introduceerde onder meer de nieuwe figuur van de (raads)griffier. Daarmee werd in de functie van de (gemeente)secretaris een knip aangebracht. De griffier staat voortaan de raad bij en de secretaris richt zich uitsluitend op het college en de burgemeester.

In navolging van de Staatscommissie Dualisme en Lokale Democratie wilde de regering aanvankelijk de griffiersfunctie facultatief maken. Men zag de meerwaarde van dit instituut vooral in de grotere gemeenten. Via een amendement kwam de verplichte benoeming van een griffier in het voorstel. De Tweede Kamer meende dat de positie van de lokale volksvertegenwoordiging daarmee verder versterkt zou worden.

De taken, bevoegdheden en positie van de griffier zijn slechts summier in de Gemeentewet vastgelegd. De griffier staat de raad en de raadscommissies bij in de uitoefening van hun taken. Daarvoor stelt de raad een instructie op. De griffier woont de raadsvergaderingen bij en ondertekent met de burgemeester als raadsvoorzitter alle uitgaande raadsstukken. De bevoegdheid tot benoeming, ontslag en schorsing van de griffier en griffiemedewerkers maakt de raad tot werkgever.

In de kern draagt de griffie(r) de algemene verantwoordelijkheid voor de organisatie van het raadswerk. In de meeste gemeenten is voor de agendavoering van de raad een presidium ingesteld, veelal onder voorzitterschap van de burgemeester en bemand door de fractie- dan wel commissievoorzitters. Daarnaast kennen veel gemeenten een bestuurlijk-administratieve driehoek, waarin burgemeester, secretaris en griffier de werkzaamheden binnen het gemeentebestuur afstemmen. Belangrijk inhoudelijk aandachtspunt voor de griffier is dat de raad de rol van volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle op een goede manier invult. Sturen op hoofdlijnen, het (mee)besturen loslaten, scherp het collegebestuur controleren en op een intelligente en creatieve manier de burgers bij het bestuur betrekken. Dat vraagt aandacht voor een heldere rolverdeling en een open cultuur. Het doel van de structuurverandering was immers een cultuuromslag naar een herkenbaarder en zichtbaarder gemeentebestuur.

Helaas investeren niet alle gemeenteraden optimaal in zichzelf. Vooral kleinere gemeenten stellen niet zelden uitgebluste ambtenaren uit het zittende personeel op deeltijdbasis aan en bezuinigen op griffiepersoneel en -budget. Dat helpt niet voor een ambitieuze invulling van de ondersteunende griffietaken: papiermanagement, facilitering, procedurebewaking, begeleiding van representatieve en functionele activiteiten, interne en externe communicatie, organisatie van scholing, advisering over procedures, afstemming van ambtelijke beleidsadvisering en de uitvoering van raadsbesluiten. Op het snijvlak van politiek, bestuur en ambtenarij bevinden zich voor de griffier vele valkuilen. Dat geldt vooral als griffiers verkeerde ambities ontwikkelen. Er is een fundamenteel onderscheid tussen administratieve en beleidsinhoudelijke bijstand aan de ene kant, en politieke advisering aan de andere kant. Zeker in de ondersteuning bij de inzet van politieke instrumenten (het opstellen en indienen van moties, amendementen, initiatiefvoorstellen e.d.) moeten raad en griffier beide de grenzen tussen technische en politiek-inhoudelijke advisering nauwkeurig in acht nemen. Op dat laatste punt moeten fracties hun eigen fractieondersteuning organiseren. Een al te geprofileerde opvoedingsrol kan voor griffiers heel vervelend uitpakken. Met een moderne typering als coach bijvoorbeeld belanden griffiers al snel in de gevarezone. Ook van dure en nutteloze cursussen als teambuilding en duaal debatteren wordt een raad alleen maar slechter. Kortom: een griffier die de raad aanstuurt zet de wereld op zijn kop. Veel belangrijker is een scherp ontwikkeld gevoel voor politiek-bestuurlijke en ambtelijke verhoudingen. Voor griffiers is het van belang de politieke, bestuurlijke en ambtelijke circuits en codes te kennen en daar goed mee om te gaan. Zij vooral moeten bijdragen aan samenhang en onderling vertrouwen binnen het gemeentebestuur. Samenhang tussen instrumenten, procedures en werkwijze. Vertrouwen tussen de verschillende geledingen binnen het gemeentehuis. Als gemeentelijke sleutelspeler is immers ook de griffier uiteindelijk gehouden een goed gemeentebestuur te bevorderen.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Vijftiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

15. J.Th. Buijs

Zodra in Nederland wordt gesproken over de gemeente, valt al spoedig de naam Thorbecke. Deze canon is daarop geen uitzondering, zoals bleek in de tweede aflevering (28 september 2007). Het zou echter onjuist zijn hem als enige te noemen als het gaat om mensen met grote intellectuele betekenis voor de ontwikkeling van ons gemeentebestuur.

Een tweede naam is die van een andere negentiende-eeuwer, prof. mr. J.Th. Buijs, gemeenteraadslid en hoogleraar in Leiden. Zijn invloed op vooral het denken over het binnenlands bestuur is nauwelijks minder sterk geweest. Was Thorbecke de doctrinaire constructeur van de grondwet van 1848 en de gemeentewet van 1851, Buijs was de praktische denker over beide en vooral over een goed functionerende en dynamische decentralisatie. Bij dat laatste heeft hij zich laten beïnvloeden door zijn Groninger collega J. Oppenheim.

Thorbecke en zijn leerlingen zagen de decentralisatie als een vaste rechtsverhouding, waarbij taken van de overheid werden geacht naar hun aard bij een van de drie lagen ('kringen') thuis te horen. Afwijking daarvan werd gezien als principieel onrechtmatig. Jammer was alleen dat die onrechtmatigheid niet rechtens viel vast te stellen. Bij afwezigheid van een constitutionele rechter was de wetgever immers onaantastbaar.

Hoewel deze 'driekringenleer' geen lang leven heeft gehad, is het principe aldoor blijven leven. Juristen en bestuurskundigen zijn blijven geloven dat centralisatie 'niet zomaar' is toegelaten. Belangrijker nog, zij zien centralisatie als een 'nulsomspel': wat er bij de een bij komt, gaat er bij de ander af. Zo kon de bestuurskundige G.H. van Poelje in 1954 spreken van de 'gemeenteschemering'. In 1960 sprak H.A. Brasz over de gemeente als louter 'werktuig' van het Rijk. De jurist H.Ph.A.J.M. Hennekens zou hem daarin volgen. De drie critici waren onmiskenbaar getuige van sterke naoorlogse centralisatie.

Buijs staat aan de oorsprong van de andere, meer pragmatische denkwijze. Die gaat uit van de dynamiek in het openbaar bestuur en accepteert dat de verhoudin-

gen tussen de drie overheden voortdurend veranderen, al naargelang de tijd daarom vraagt. Bovendien geloofde Buijs niet dat centralisatie naar haar aard functieverlies voor het gemeentebestuur betekent. Veel vaker gaat het om nieuwe taakverdeling. Centralisatie of haar tegendeel is geen kwestie van recht maar van beleid, aldus Buijs. Geen toeval dus, dat waar de grondwet in 1848 veel gewicht toekende aan de lokale autonomie, zij vanaf de herziening in 1887 minstens zoveel aandacht ging geven aan het medebewind. Aan die herziening heeft Buijs, als lid van de voorbereidende Staatscommissie, sterk bijgedragen.

Van Buijs loopt een lijn door de tijd naar P.J. Oud, oprichter en politiek leider van de VVD, maar ook burgemeester en auteur over gemeenterecht. Voorts was hij voorzitter van een commissie die na 1945 de gemeentefinanciën weer op orde moest brengen. Waarbij hij, pragmaticus die hij was, Gemeentefonds en gemeentelijke inkomsten vrijwel helemaal liet samenvallen.

Tot de hedendaagse pragmatici mag men de onlangs met emeritaat gegane F. Fleurke rekenen, die in 2004 een rapport aan de VNG aanbood, waar deze niet erg blij mee kan zijn geweest. Fleurke ontkende immers koeltjes, maar wel terecht, het 'nulsomspel' en betoogde bovendien dat het met de onvrijheid van gemeenten meeviel. Hij wist zich daarin gesteund door empirisch onderzoek naar collegebesluiten in diverse gemeenten, in 2001 gepubliceerd door R. Willemse.

Belangrijkste recente product van grondig en evenwichtig denkwerk uit de school van Buijs is *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen*, geleverd door de Raad van State in 2006. De Raad analyseert het verkeer tussen de overheden als een dynamisch proces, dat onvermijdelijk door onderlinge spanningen wordt beheerst. Dit vergt voortdurende kritiek en aanpassing. Hoofdrol bij de totstandkoming van dit werkstuk van de Raad werd vervuld door C.J.M. Schuijt, een welhaast ideale combinatie van jurist en socioloog.

J.TH.J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Zestiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

16. De gemeentelijke schaal

Gemeenten vormen samen met het Rijk en de provincies onze bestuurlijke hoofdstructuur. Die bestaat daarmee uit drie volwaardige bestuurslagen, democratisch gelegitimeerd met een direct gekozen volksvertegenwoordiging en beschikkend over een integraal pakket van overheidstaken en bevoegdheden. Dit zogeheten Huis van Thorbecke was lange tijd betrekkelijk stabiel, maar kwam onder grote druk te staan door een forse toename van de omvang en complexiteit van de overheidstaken. Ook liepen de maatschappelijke en bestuurlijke grenzen steeds verder uiteen en groeide twijfel over de schaal en bestuurskracht van provincies en vooral gemeenten.

Sinds de staatscommissie-Koelma (1946) is over dit vraagstuk een welhaast eindeloze hoeveelheid papier geproduceerd en zijn - soms wonderlijke - figuren als gewesten, mini- en doe-provincies en stedelijke agglomeratiebesturen voorgesteld. De vreugdeloze conclusie uit dit alles is dat structurele en samenhangende oplossingen zijn uitgebleven. Blijvend waren alleen de Wet gemeenschappelijke regelingen en de provincie Flevoland. Intussen is op regionaal en grootstedelijk niveau een volstrekt onoverzichtelijk en weinig transparant geheel van hulpstructuren op basis van bestuurlijke samenwerking ontstaan. Dat leidt tot ernstige tekorten in bestuurlijke slagvaardigheid en democratisch functioneren. Door de vrijblijvende houding van bestuurlijke partners smooit besluitvorming in onenigheid over de plaats van het eigen belang. De gemeenteraden staan op een te grote afstand zodat een volwassen politieke controle en volwaardige democratische legitimatie ontbreken. Deze vierde bestuurslaag tussen gemeenten en provincies lijkt daarmee te verzanden in een mix van bestuurlijke drukte en democratische ongrijpbaarheid.

Het politiek-bestuurlijk onvermogen om hier doorheen te breken, is terug te voeren op een veelheid van factoren met als gemeenschappelijke noemer bestuurlijke onwil en politieke verdeeldheid. Politici en bestuurders houden elkaar succesvol gevangen in vruchteloze kip-ei-discussies over de verhouding tussen taak en schaal. Ook praat men elkaar aan dat structuurdiscussies niets opleveren, daarbij voor het gemak het opportunisme van het eigen belang en de eigen positie vergetend.

Het Rijk valt daarom regelmatig terug op overigens niet

altijd logisch en systematisch uitgevoerde gemeentelijke herindelingen. Die kunnen volgens de Grondwet alleen door de wetgever worden voltrokken. De procedurewet Algemene regels herindeling (Wet Arhi) is daarvoor in de jaren negentig flink gecentraliseerd. Het rituele loopgraaf- en hooivorkgedrag van met samenvoeging bedreigde gemeenten blijkt weinig effectief. Hetzelfde geldt voor al te megalomaan stedelijk denken. Van de in 1851 nog bestaande 1209 gemeenten zijn er in 2008 nog 443 over. De samenval van gemeente en gemeenschap lijkt in de 21ste eeuw voorgoed voorbij.

Een wezenlijke vraag is of gemeenten in de toekomst volwaardige bestuurslichamen blijven, die zelfstandig publieke kerntaken van handhaving, zorg en dienstverlening op niveau, slagvaardig en democratisch gecontroleerd uitvoeren. Interessant lijkt een herijking van de huidige regionale en lokale taken, waarin provincies zich richten op de (kennis)economische, fysieke en ecologische infrastructuur en het lokaal bestuur zich primair richt op de sociaal-culturele infrastructuur: sociaal beleid, zorg, onderwijs, cultuur en welzijn.

Om daarvoor voldoende kwaliteit te leveren, hebben gemeenten meer ruimte nodig in termen van autonomie, financiële armslag en decentralisatie. Dat vraagt investeringen in de lokale bestuurskracht. Anders worden gemeenten de bijkantoren en uitvoeringsloketten van het Rijk. Dat voorkomen gemeenten niet door te vluchten in samenwerkingsconstructies die kwetsbaarheden verhullen en bestuurlijke drukte aanwakkeren. Ook niet door te vragen om onbeperkte differentiatie. Het openbaar bestuur kan niet zonder een zekere samenhangende en eenduidige ordening van verhoudingen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Waar onze samenleving zich lijkt te ontwikkelen naar een dynamisch geheel van eigenstandige netwerken, stijgt de behoefte aan een slagvaardige, transparante en betrouwbare overheid. Het vanuit een soort romantisch escapisme accepteren van twee soorten lokaal bestuur (grote gemeenten met een volledig takenpakket en kleine gemeenten met beperkte bevoegdheden binnen historisch-culturele grenzen) is de doodsteek voor het lokaal bestuur.

J.W.M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Zeventiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur,
onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

17. Ed. Berg

Om de zoveel tijd ziet een regering zich genoodzaakt rigoureuus te bezuinigen op de staatsuitgaven. Dat hoort bij het regeren zoals de regen bij het Hollandse klimaat. Bekend zijn de bezuinigingsoperaties in de jaren twintig van minister De Geer en gedurende de Grote Depressie tien jaar later, waaraan de namen zijn verbonden van H. Colijn en P.J. Oud. In de historische herinnering zijn ook de 'bestedingsbeperking' van de jaren vijftig blijven kleven en, niet te vergeten, de ombuigingen van het eerste kabinet Lubbers tussen 1982 en 1986.

Een tamelijk vast begeleidingsverschijnsel van zulke bezuinigingen vormde de onevenredig zware aanpak van uitkeringen aan gemeenten en provincies. Dat er werd gesneden in specifieke uitkeringen aan gemeenten sprak weliswaar niet vanzelf, maar was te begrijpen. In die gevallen zijn gemeenten soms weinig meer dan distributiekantoren van rijksuitgaven. Ook een aardige: bezuiniging door decentralisatie van de betrokken rijksactiviteit, vergezeld van een leeg gehaalde kassa of van een ruime 'efficiëncykorting'.

Ernstiger was aldoor de neiging om ook onzachtzinnig te snijden in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Dit is een vorm van financiering van gemeenten, die in 1929 in de plaats trad van een aantal slecht functionerende lokale belastingen (zie Canon 4, VNG Magazine 24, 26 oktober 2007). Het fonds was er amper of in de vroege jaren dertig kwamen al de eerste onaangename ingrepen, toen nog van dezelfde minister, jhr. mr. D.J. de Geer, die het fonds had uitgevonden.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw ging het bij de formatie van het kabinet-Lubbers I weer als altijd. Gemeenten en provincies zijn in tijden van bezuiniging kwetsbaar, omdat zij zwakkere tegenstanders van de regering zijn dan georganiseerde ambtenaren en politiegagenten, onderwijsinstellingen of ziekenhuizen. Gemeenten kunnen niet staken noch, zoals dokters, 'een kast met lijken opentrekken'.

Het blijft de historische verdienste van Ed. Berg dat hij daar, als hoofddirecteur van de VNG (1979 - 1988), een einde aan heeft weten te maken. Ed. Berg, econoom en

bestuurskundige, was oud-lid van de Tweede Kamer en daar al spoedig financieel woordvoerder van de PvdA-fractie - geliefd en gevreesd om zijn soms dodelijke humor.

In rechtstreeks contact met minister-president Lubbers zag Berg kans tot een vergelijk te komen, dat later is uitgegroeid tot het eerste Bestuursakkoord tussen Rijk, IPO en VNG. Kern daarvan was, dat als bezuinigingen noodzakelijk zijn, gemeenten en provincies niet meer dan naar evenredigheid worden aangeslagen. Daar moest tegenover staan dat gemeenten van stijgingen in de rijksuitgaven ook evenredig zouden profiteren. Het heeft overigens tot in de jaren negentig geduurd voordat deze 'normering' van het Gemeentefonds formeel is vastgelegd.

Het kabinet-Lubbers I heeft rust kunnen brengen op het financiële front. Aan het begin van zijn bestaan gesteund door een overeenkomst tussen werkgevers en werknemers, het bekende Akkoord van Wassenaar; aan het einde ervan door het Bestuursakkoord, geboren tussen Lubbers en Berg in het Torentje. Het heeft nadien telkens opvolgers gekregen, totdat tussen het tweede kabinet Kok (1998 - 2002), de VNG en het IPO een Bestuursakkoord Nieuwe Stijl tot stand kwam dat ook meer inhoudelijke afspraken ging bevatten.

Daarnaast kwam er het Overhedenoverleg, naar analogie van het halfjaarlijkse overleg van de Stichting van de Arbeid. De eerste twee kabinetten Balkenende bleken niet bij machte een Bestuursakkoord te sluiten, wegens de gedeeltelijke afschaffing van de OZB. Ook het kabinet Balkenende II week echter niet af van de dankzij Berg in de jaren tachtig ingezette lijn.

Vorig jaar zagen VNG en minister Ter Horst van BZK kans in hoog tempo een nieuw, inhoudelijk bestuursakkoord voor elkaar te krijgen, een prestatie op zichzelf. Al wekken de berichten sedertdien de indruk dat VNG en gemeenten (en minister Ter Horst?) veel energie nodig hebben om alle afspraken te doen nakomen.

J.TH.J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Achttiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels.

18. Kernwapenvrije gemeenten

De beperkingen van de gedecentraliseerde eenheidsstaat hebben gemeenteraden er niet van weerhouden zich een internationale rol aan te meten. Zo nodig deinst men er niet voor terug de grote wereldmachten bij motie voor de laatste keer te waarschuwen. Dit type gemeentelijke ambities wordt door het Rijk minder op prijs gesteld, omdat het gemeenten formeel niet is toegestaan inbreuk te maken op het rijksbeleid inzake de buitenlandse betrekkingen. Gemeenten zijn niet overal de eerste overheid.

De geschiedenis van de internationale oriëntatie van de Nederlandse gemeenten kent drie fasen. De eerste was het ontstaan van jumelages voor vrede in Europa na de Tweede Wereldoorlog. Over deze stedenbanden worden nog wel eens kleinerende opmerkingen gemaakt, maar men vergeet hoe belangrijk het was dat de Duitse gemeenten na 1945 weer in contact kwamen met de besturen en burgers van gemeenten in de buurlanden. Men vergeet ook dat destijds nog lang niet iedereen deze initiatieven begreep.

Het was overigens de gemeenteraad van Amsterdam die zich als eerste uitsprak over oorlog en vrede. Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog sprak de raad unaniem uit dat hij in naam van menselijkheid en beschaving een beroep deed op regeringen en volkeren om de mensheid te bewaren voor de gruwelen van een grote, algemene oorlog.

Een tweede fase trad in via hulpprojecten in ontwikkelingslanden in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Vrij snel daarna kwam een derde, meer gepolitiseerde fase van nieuwe stedenbanden. Aanvankelijk met lokale besturen in revolutionaire landen zoals Nicaragua, om daarmee steun te betuigen aan de antidictatoriale Sandinistische bevrijdingsbeweging. Vanaf de jaren negentig vooral via hulp- en opbouwprojecten in Oost-Europa, waarbij ook de VNG steeds actiever werd. Dekens voor Bosnië, geldinzamelingen in gemeentehuizen, stedenbouwkundige en juridische bijstand in voormalig Joegoslavië en democratiseringsprojecten in Kroatië.

Een bijzonder verhaal is dat van de kernwapenvrije gemeenten. In 1981 leidde de mogelijke plaatsing van Amerikaanse nucleaire kruisvluchtwapens op Neder-

landse bodem tot indringende politieke debatten. Als eerste nam de gemeenteraad van Hellevoetsluis een motie aan waarin werd uitgesproken dat de gemeente de plaatsing van kruisraketten met alle beschikbare wettelijke middelen zou tegengaan. Niet lang daarna verklaarden tweehonderd van de toen zevenhonderd gemeenten zich kernwapenvrij.

Terwijl velen in en buiten gemeenteland niet gelukkig waren met deze lokale interventie in de buitenlandse politiek, pleitte de VNG voor gemeentelijke autonomie ook op dit punt. Inhoudelijk hield de VNG echter afstand tot het debat. Pas na de eerste internationale conferentie van kernwapenvrije gemeenten in 1986 in Perugia ('città della pace, comune denuclearizzato'), waar zes Nederlandse kernwapenvrije gemeenten aan deelnamen, kwam daar verandering in.

Inmiddels is VNG International een begrip in en buiten gemeenteland. Meer dan vijftig medewerkers in Den Haag en nog eens 25 projectmedewerkers in het buitenland zetten zich in voor een bredere blik vanuit het lokaal bestuur. Ondanks periodieke aanvechttingen om alleen met eigen problemen bezig te zijn, zien veel gemeentebestuurders de meerwaarde van een internationale aanpak. Ook zusterorganisaties in Canada, de Scandinavische landen, Engeland en Frankrijk richten zich steeds meer op capaciteitsopbouw van lokaal bestuur in jonge democratieën. Zo wordt bijvoorbeeld samengewerkt met Palestijnen en Israëliërs om tot decentralisatie van bestuur te komen. De in 2004 opgerichte wereldorganisatie van lokale overheden (United Cities and Local Governments) richt zich primair op de vredesrol van gemeenten. Het jongste thema in dat verband is de rol van lokale overheden in conflictpreventie en vredesopbouw. Goed gemeentebestuur is met andere woorden gebaat bij ervaringen met de buitenwereld. Over de aard en omvang daarvan kan men uiteraard duchtig van mening verschillen en naar goed Nederlands gebruik doen wij dat dan ook.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Negentiende aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur.
onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

19. De Europese gemeente

Parallel aan de initiatieven die, zestig jaar geleden, zijn ontstaan dankzij het Europese Congres in Den Haag – belangrijkste vrucht daarvan: de Raad van Europa – kwam ook de gedachte op om gemeenten en hun bewoners bij de wording van het nieuwe Europa te betrekken. Waren het niet primair de gewone burgers die Europa tot een vreedzame en democratische werkelijkheid moesten maken, na een halve eeuw van catastrofaal geweld? Konden gemeentebesturen, dichtbij hun burgers staand, daar niet een belangrijke stimulerende rol in spelen?

Dit alles leidde tot een groot aantal *jumelages* van gemeenten in West- en Zuid-Europa, die de Europese integratiegedachte en het onderlinge begrip moesten versterken. Ze waren tevens een instrument om de relaties tussen bewoners van geallieerde staten en die van Duitsland en Italië weer te herstellen. Misschien was de gedachte achter het Europese federalisme een tikje romantisch en werd, bij alle activiteit, de taalbarrière onderschat. Niettemin mag het effect ervan – zeker in Duitsland, Frankrijk en Italië – niet worden gebagatelliseerd. Ook niet door al die Nederlanders in en buiten het gemeentebestuur, die na verloop van tijd gingen praten over 'snoepreisjes op kosten van de gemeentekas'. Waarmee zij voornamelijk gebrek aan gevoel voor symboliek demonstreerden. In elk geval is de geestdrift voor deze *jumelages* in Nederland ten noordwesten van de grote rivieren vrij spoedig verdampt.

In de rest van Europa zijn zulke banden van belang gebleven en zijn gemeenten zichzelf met enige trots als 'Europese Gemeente' gaan afficheren. Er kwam ook een Europese organisatie voor, de Raad van Europese Gemeenten en Regio's (REGR, of in het Frans: CCRE) met nationale afdelingen in diverse staten, waaronder Nederland. Het succes van de REGR werd het grootst in de landen die in de jaren vijftig samen de Europese Gemeenschap gingen vormen. Daar maakte Europa immers de meeste voortgang.

Ook voor de Raad van Europa zijn lokale en regionale besturen van belang gebleven, zoals in een van de volgende canonhoofdstukjes (nummer 22) zal blijken, als

wij het zullen hebben over het Europese Handvest voor Lokale Autonomie.

De Europese integratie in EG en EU heeft ook de verdere ontwikkeling van de Europese gemeenten bepaald, vrijwillig en onvrijwillig.

De uitbreiding van de Europese Unie van zes naar 27 lidstaten heeft vooral buiten Nederland tot tal van nieuwe *jumelages* geleid, temeer na 1989, toen de landen van Midden- en Oost-Europa zich kwamen melden. Nederlandse gemeenten en hun VNG zijn, vooral na 1989, actief geworden in de bevordering en ondersteuning van het lokale bestuur in Midden- en Oost-Europa. Werken (en missioneren...) paste kennelijk beter bij ons dan feest vieren. Van lieverlede schoven daardoor in Nederland en elders REGR-afdelingen en algemene verenigingen van gemeenten in elkaar.

Dat moest ook, want de instellingen van de Europese Unie brachten steeds meer regelgeving voort die rechtstreeks ingreep in het werk van gemeentebesturen. Bovendien ging 'Brussel' lokale en regionale initiatieven financieel ondersteunen, wanneer die als Europees relevant werden beschouwd. Dit noodzaakte gemeenten en hun verenigingen hun belangenbehartiging tot de Europese instellingen uit te breiden.

De CCRE werd in de jaren negentig, behalve koepel voor *jumelages*, federatie van de nationale verenigingen van gemeenten. Naast de krachtige Zuid-Europese traditie van *jumelages*, moest nu een sterke en meer zaakgerichte belangenorganisatie worden geplaatst. Het zwaartepunt verplaatste zich daardoor naar de Noord-Europese verenigingen. Het secretariaat-generaal verhuisde van Parijs naar Brussel, mede dankzij het ijveren van een Nederlandse executive vice-president, de huidige burgemeester van Leidschendam-Voorburg, Hans van der Sluijs.

Is het toeval dat, mede daardoor, de Franse afkorting CCRE inmiddels in het dagelijks gebruik is vervangen door de Engelse versie: CEMR? Toch zou het jammer zijn als daarmee ook de symbolische kracht van *jumelages* volledig zou verdwijnen.

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Twintigste aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

20. De VNG

In de wachtkamer van station Staatsspoor in Den Haag werd begin 1910 voor het eerst over een landelijke vereniging van gemeenten gesproken. Een aantal burgemeesters wachtte daar na een bestuursvergadering van de gemeentelijke Onderlinge Risicovereniging Ongevallenwet 1901 op de trein. Waarom zou in navolging van deze op het gezamenlijk dragen van risico ingestelde figuur niet ook een algemene vereniging van gemeenten opgericht kunnen worden, zo vroegen zij zich af.

Staatsrechtelijke bezwaren als zou de staat der Nederlanden de vereniging van gemeenten vormen, bleken achterhaald. De wetgever was bovendien begonnen een verzorgingsstaat op te tuigen en schakelde daar in toenemende mate gemeenten bij in. Ook ontwikkelden gemeenten zelf meer ambities binnen hun autonome huishouding. Dat schiep de behoefte aan een ontmoetingspunt voor advisering, uitwisseling van ervaringen en belangenbehartiging bij het Rijk.

Op 28 februari 1912 werd in de raadszaal van het oude stadhuis aan de Groenmarkt in Den Haag de Vereniging van Nederlandse gemeenten door 28 van de 1113 gemeenten opgericht. Zij kreeg als doel de leden collectief en individueel bij te staan bij de vervulling van hun bestuurstaken. Als toelatingsnorm was aanvankelijk een inwoneraantal van 10.000 vastgesteld. Intussen hadden de kleine gemeenten in 1914 een vereniging van kleine gemeenten opgericht, maar al in 1916 kwam het tot een fusie. Sindsdien is formeel gewaarborgd dat de behartiging van de belangen van zowel grote als kleine gemeenten min of meer gelijkwaardig is. Toch duurde het nog tot 1950 voordat alle (toen nog) 1014 gemeenten lid waren.

In het kielzog van de VNG ontstonden al snel meer specifieke samenwerkingsfiguren zoals het Verificatiebureau (VB), de Bank voor de Nederlandse Gemeenten (BNG), het adviesbureau voor organisatie, documentatie, registratuur en personeelsbeheer (ODRP) en het Centrale Inkoopbureau (CIB). En natuurlijk het Instituut voor bestuurswetenschappen (1939) voor wetenschappelijk onderzoek en opleidingen als Gemeenteadministratie (GA I en II) en Gemeentefinanciën (GF).

Belangrijk was ook de VNG Uitgeverij, die na 1945 actief werd met de voorlopers van *VNG Magazine* en een stroom van boeken en publicaties, waaronder de bekende Blauwe reeks.

De VNG is een machtig, maar ook kwetsbaar instituut. Niet zelden moet ze op de toppen van haar kunnen leveren tussen de sterk uiteenlopende belangen in gemeenteland. In de soms emotionele discussies over schaalvergroting of de verdeling van rijks gelden kan de eenheid slechts met moeite worden bewaard.

De relatie met de rijksoverheid kent haar eigen dynamiek. Het Rijk betitelt gemeenten weliswaar als medeoverheden, maar de VNG staat op de ministeries ook bekend als Vereniging Nooit Genoeg. Lastig is dat de humeuren en voorkeuren van de verschillende kabinetten en bewindslieden nogal eens wisselen. Dat levert uiteenlopende afspraken en bestuursakkoorden op. In een enkel geval schuwt de VNG hardere acties niet en verschijnt de gemeentelijke circustent op het Haagse Malieveld. Hier ziet men een ander dilemma voor de VNG: waar moet de grens tussen belangenbehartiging en medeoverheid worden getrokken?

In haar functie als spreekbuis, belangenbehartiger en service-instituut van en voor gemeenten is de VNG intussen wel zo ongeveer de sterkste in haar soort. Een belangrijke bijdrage aan de kracht van de VNG is de interne cultuur. Men realiseert zich terdege dat de opgebouwde positie als belangrijkste partner van de centrale overheid slechts vruchten afwerpt als men de eenheid bewaart. Dat is terug te zien in de interne organisatie: alle vanuit de gemeenten te vervullen functies in besturen en commissies worden evenredig ingevuld. Alle ambten en politieke stromingen zijn dus naar omvang terug te vinden, ook in de provinciale afdelingen. Dat maakt begrijpelijk waarom wij op het jaarlijkse VNG-jaarcongres één grote en vrolijke familie van lokale bestuurders aantreffen.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl

Canon

Eenentwintigste aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof.dr. J.Th.J. van den Berg en prof.mr. J.W.M. Engels

21. Lokale partijen

Eigenlijk waren lokale partijen langzaam bezig te verdwijnen. In provincies waar zij een rol van betekenis hadden gespeeld – zoals bijvoorbeeld Limburg – verloren zij in de jaren zeventig van de vorige eeuw terrein aan de grote nationale partijen. In belangrijke mate werd dat veroorzaakt doordat oude volkspartijen als de Partij van de Arbeid en de KVP, later CDA, bezig waren hun comfortabele monopoliepositie bij verkiezingen te verliezen. Zij moesten nu voor hun aanhang overal vechten.

Het nieuwe CDA stond zijn kader en leden voortaan niet meer toe om landelijk aanhanger van het CDA te zijn, maar tegelijk deel uit te maken van een lokale partij. Limburgse en Brabantse gemeenten die decennialang vertrouwd waren geweest met lokale lijsten, kregen nu in hun raden met de nationale partijen te maken. Wat niet steeds betekende dat er andere personen in de gemeentepolitiek verschenen. In veel gevallen wist het CDA oude lokale lijsten in zijn kring te integreren.

Juist toen in het zuiden de lokale lijst leek te gaan verdwijnen, begon die in andere delen van het land aan kracht te winnen. Bevolkingsmobiliteit had eerst een aantal partijen beroofd van zijn monopoliepositie. Vervolgens leidde diezelfde mobiliteit op heel wat plekken, verspreid over het gehele land, tot het ontstaan van lokale partijen. Die bestonden meer dan eens uit personen die zich tot tolk maakten van de ‘oorspronkelijke’ bewoners, die hun vertrouwde omgeving zagen overgenomen door ‘vreemd volk’. (Dit kwam dan nog niet eens uit het buitenland, maar uit eigen land.)

Dorpsgemeenschappen verstedelijkten en verloren aan landelijk karakter. Van lieverlede werden lokale partijen er een normaal verschijnsel en ook niet per definitie meer product van heimwee naar vroeger.

Vervolgens verplaatste het fenomeen van de lokale partij zich naar de steden. Vanaf de jaren negentig – jaren van radicale modernisering van binnensteden, reconstructie van woonwijken en massale immigratie, nu wél uit het buitenland – manifesteerde zich de lokale partij ook in grotere gemeenten. Daar nam zij de meer specifieke vorm aan van de ‘leefbaarheidspartij’. Men trof die aan in steden als Hilversum, Eindhoven, Apeldoorn en

later Utrecht. De Leefbaar-partijen leken zich zelfs tot een nationale beweging te transformeren, toen zij zich in 2001 verbonden in ‘Leefbaar Nederland’, met Pim Fortuyn als lijsttrekker. Een relatie van korte duur maar met niettemin ingrijpende effecten in diverse gemeenten in 2002, vooral natuurlijk in Rotterdam, waar Leefbaar en Fortuyn niet uiteen gingen.

‘Leefbaar’ is landelijk geen succes geworden. Alleen de SP heeft de sprong van een oorspronkelijk lokale partij naar het landelijke niveau weten te maken. De SP was dan ook een landelijke stroming in een lokale jas; Leefbaar was een intrinsiek lokale stroming in een nationale mantel. Intussen nemen lokale partijen – vaak meer dan één per gemeente – constant een kwart van de raadszetels in. Jammer is alleen dat, uitzonderingen daargelaten, telkens de ene lokale partij de andere in succes afwisselt. Het blijkt buitengewoon lastig om in de gemeentelijke politiek echt wortel te schieten. De belangrijkste ‘slachtoffers’ van de lokalisering van de gemeentepolitiek zijn de oude volkspartijen, PvdA en CDA. De eerste heeft in 2006 weliswaar veel succes gehad bij de raadsverkiezingen, maar of dit beklijft? De versterking van de sociaal-democratie is bovendien ten koste gegaan van het CDA.

Het gewichtigste effect van de lokalisering en het verval van de oude volkspartijen tegelijkertijd is de opvallende versnippering van de gemeentelijke politiek. In kleine gemeenten was dat al geen ongebruikelijk verschijnsel en daar heeft de raad er ook steeds mee kunnen leven. In grote gemeenten leidt zulke versnippering gemakkelijk tot conflicten onderling en met B. en W., en daarmee tot gebrekkige stabiliteit.

Dit alleen de lokale partijen nadragen, zou onjuist zijn. Ook landelijke partijen in de gemeente doen er weinig aan om deze fragmentatie tegen te gaan of te overwinnen.

J. TH. J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vng.nl

22. Het Europees Handvest lokale autonomie

Het Europees Handvest inzake lokale autonomie werd in 1985 als verdrag gesloten tussen de landen van de Raad van Europa. Dit Handvest rekent het lokaal bestuur tot een belangrijke grondslag van democratische staten en erkent het democratisch recht van burgers deel te nemen aan het openbaar bestuur.

Lokale autonomie is het recht en het vermogen van lokale autoriteiten om binnen de grenzen van de wet een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden op eigen verantwoordelijkheid en in het belang van de plaatselijke bevolking te regelen en te beheren. De nationale wetgever was er als de kippen bij om hiertoe ook de uitvoering van rijkstaken (medebewind) te rekenen, maar dan houden wij elkaar natuurlijk wel voor de gek.

Ook moeten overheidstaken zo dicht mogelijk bij de burger worden uitgeoefend. In goed politiek Nederlands: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Over wat er dan precies kan of moet, verschillen Rijk en gemeenten vervolgens niet zelden van mening.

Onze wetgever heeft bij het Handvest voorbehouden gemaakt bij enkele kenmerken van onze typisch Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat, zoals het administratieve toezicht en de financiële middelen. Daardoor lijkt de betekenis van het Handvest voor Nederland niet zo groot. De formuleringen zijn bovendien nogal algemeen en hebben geen rechtstreekse werking of verbindende kracht voor Nederlandse gemeentebesturen en burgers.

Zo schrijft het Handvest voor dat wijzigingen van de gemeentegrenzen niet plaatshebben zonder voorafgaande raadpleging van de lokale gemeenschap, zo mogelijk via een referendum. Gemeentebesturen die zich daar bij onwelgevallige gemeentelijke herindelingsplannen wel eens op beriepen, hebben tot dusver noch bij de minister van BZK, noch bij de rechter een voet aan de grond gekregen. De minister kan immers volhouden dat er goed overleg is gevoerd met het ge-

meentebestuur en de rechter mengt zich nu eenmaal niet graag in bestuurlijke conflicten. Dat laatste bleek ook in 2007, toen de rechter een door de VNG aangespannen geding tegen de staat over de gedeeltelijke afschaffing van de OZB niet aan artikel 9 van het Handvest wilde toetsen.

Hoe dit ook zij, uiteindelijk legt het Handvest beginselen en normen vast die slechts indirect uit onze Grondwet en Gemeentewet konden worden afgeleid. Zij versterken daarmee het normatieve karakter van de lokale autonomie en het democratische karakter van het gemeentelijke bestuur.

De Raad van Europa kent een Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLRAE) van delegaties van decentrale bestuurders uit alle lidstaten. Met name de actieve bemoeienis van het CLRAE met de opbouw van zelfstandige en democratische besturen in Midden- en Oost-Europa heeft de betekenis van het Handvest versterkt.

Dit orgaan heeft zich op twee punten overigens ook nogal opgewonden over het Nederlandse lokaal bestuur: de benoemde burgemeester en de gedeeltelijke afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB). De door de Koning benoemde burgemeester wordt buiten Nederland (en deels ook wel daarbinnen) niet als een sieraad voor de lokale autonomie en democratie gezien. Het lidmaatschap van burgemeesters van delegaties naar het CLRAE gaf om die reden wel de nodige discussie. Intussen realiseert men zich dat de burgemeester al sinds 1969 verantwoording aflegt aan de raad en dat sinds 2001 de aanbeveling van de raad leidend is voor een Kroonbenoeming (en ook een ontslag).

De kritiek van de Raad van Europa op het West-Europese lokaal bestuur komt niet altijd uit, maar is nodig om landen in het voormalige Oostblok en bijvoorbeeld Turkije de moderne en democratische maat te kunnen nemen. Daarom moeten wij in Nederland niet al te schichtig reageren als wij boodschappen krijgen die aangeven dat wij op sommige punten wel erg in oude en vertrouwde tradities zijn blijven hangen.

Canon

Drieëntwintigste aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur,
onder redactie van prof. dr. J.Th.J. van den Berg en prof. mr. J.W.M. Engels

23. IJspaleis

Wanneer is in Nederland het besef zoekgeraakt dat het gemeentehuis meer is dan een kantoor voor bestuurders en ambtenaren? Dat het ook de centrale plek in stad of dorp is? Waar burgers niet alleen 'de overheid' tegenkomen maar ook elkaar? Zoals Rotterdammers elkaar en hun bestuurders weten te vinden op de Coolsingel als er aanleiding toe is. Wanneer is het besef verdwenen dat het gemeentelijk bestuur zijn rol vervult, staande op de schouders van vele generaties erfelaters; dat het deel is van een lange traditie?

Het moment is niet precies aan te geven, maar de gevolgen zijn zichtbaar aan de wijze waarop met het gemeentehuis, zijn symboliek en zijn plaats in de traditie wordt omgesprongen. Heel wat gemeenten hebben niet eens meer een gemeentehuis en dus geen verenigende plek of traditie meer. Sommige hebben slechts een 'stadskantoor', ergens op een bedrijventerrein zoals Woerden. Andere gemeenten hebben weliswaar een oud en centraal gelegen stadhuis, maar zij hebben het verpatst en zijn verhuisd naar een ongetwijfeld gerieflijk maar ook onvindbaar stadskantoor. Burgers hebben nog geboft als het niet ergens in een willekeurige nieuwbouwwijk ligt, zoals in Hoorn. Zo is ook Middelburg zijn schitterende stadhuis uit de zestiende eeuw kwijt.

De vervangende kantoren zijn inderdaad een stuk 'goedkoper', in alle betekenissen van dat woord. Tegelijk onttrekken zij zich aan elke traditie en openbaarheid die hun gemeente in eeuwen heeft opgebouwd: niet alleen haar bestuur trouwens, maar haar gehele bevolking. Het bestuur reduceert zichzelf onwillekeurig tot een karakterloos bedrijf dat diensten verleent aan klanten maar geen burgers meer heeft. De lokale democratie laat hier haar niet-ongevaarlijke zwakte zien: het onvermogen zichzelf in beeld te brengen; haar ongemak met de predemocratische geschiedenis waarvan zij deel uitmaakt; haar gebrek aan trots op zichzelf. Zo maakt zij het de burgers on-

evenredig moeilijk trots te zijn op de democratie. Het kan ook anders. Globaal dienen zich drie oplossingen aan, zo laat de geschiedenis zien. De eerste is die waarbij het oude gemeentehuis in gebruik blijft voor een beperkt aantal functies. In het prachtige stadhuis van Maastricht zijn B en W aan het werk gebleven, evenals de secretaris; alle andere functies zijn verhuisd naar een nabijgelegen ultramodern stadskantoor. Zo is het nu nog in Gouda, met zijn stadhuis van dezelfde maker als dat van Middelburg en Leuven. Zo is het in Kerkrade, met zijn vriendelijke raadhuysje uit het begin van de twintigste eeuw; van hetzelfde ontwerp als dat van het niet meer bestaande Ouderamstel.

Tweede mogelijkheid is behoud van het oude raadshuis, maar met een moderne aanbouw voor de administratieve functies. Deze aanpak vergt behalve ruimte (die er niet steeds is) een uiterst intelligente architectuur. Blijkbaar is die leverbaar, zoals Utrecht en 's-Hertogenbosch recent hebben laten zien en Zwolle en Arnhem al enkele decennia geleden.

De derde mogelijkheid is de meest riskante maar tegelijk de interessantste: een heel nieuw raadshuis, dat niet alleen ambtenaren en loketten bevat, maar waar ook het bestuur zetelt en waarvoor of waarin burgers zich spontaan kunnen verzamelen. Oudere voorbeelden daarvan zijn de stadhuizen van Hilversum en Heerlen, het jongste is dat van Den Haag. Liefkozend is het door zijn bevolking al aanstonds 'IJspaleis' genoemd, maar het doet alles wat een stadhuis moet doen. Alleen de trouwzaal heeft een hoog crematoriumgehalte. Ook het nieuwe stadhuis van Alphen aan den Rijn mag er wezen.

Risikant is het wel: het kost wethouders soms het politieke leven, zoals in Den Haag, in Alphen aan den Rijn en eerder al in Apeldoorn. Het kan ook tot gruwelijke uitkomsten leiden zoals in Amsterdam. Dat kan dus maar het best het paleis op de Dam terugvragen.

J.TH.J. VAN DEN BERG

Reacties: canon@vmg.nl

Canon

Vierentwintigste en laatste aflevering van de canon over het Nederlandse Gemeentebestuur, onder redactie van prof.dr. J.Th.J. van den Berg en prof.mr. J.W.M. Engels.

24. Babs

De zorg voor de burgerlijke stand behoort tot de klassieke overheidstaken en stamt uit de Franse Tijd. In 1811 zorgde Napoleon er via het Burgerlijk Wetboek voor dat de huwelijksvoltrekking een exclusieve overheidszaak werd. Zonder een burgerlijk huwelijk waren kerkelijke huwelijksvieringen niet langer mogelijk. Daarmee is het huwelijk allereerst een ambtelijke handeling tot het sluiten van een juridisch contract, al is het karakter van een eeuwenoud, deels religieus ritueel bewaard gebleven.

Om er toch een plechtige en feestelijke gebeurtenis van te maken, beschikken gemeenten voor het verrichten van die ambtelijk-juridische handeling over door het college benoemde buitengewoon ambtenaren van de burgerlijke stand, de 'babsen'. Een babs draagt zijn titel op grond van het Burgerlijk Wetboek, wordt beëdigd door de rechtbank, heeft het recht een toga te dragen en beschikt over een eigen rechtspositieregeling.

Babsen vinden hun nevenfunctie blijkbaar vooral aantrekkelijk omdat zij het ambtelijk-juridische karakter van een huwelijksvoltrekking kunnen verdiepen. Zij rekenen het tot hun taak de liefde als eigenlijke grondslag van het huwelijk een plaats te geven op een wijze die de wetgever niet vermag. Dat maakt de huwelijksvoltrekking voor bruidsparen en aanwezigen daadwerkelijk 'buitengewoon'.

In de afgelopen jaren zijn de babsen vooral in het nieuws gekomen door het verschijnsel van de weigerambtenaren. Dat begon na de wettelijke openstelling van het huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht. Babsen met een veelal christelijk-religieuze achtergrond gaven te kennen principiële bezwaren te koesteren tegen het sluiten van een homohuwelijk. Daarmee belandden wij niet alleen weer in een voor Nederland typerende discussie over de ruimte die aan godsdienstige gedachten en gevoelens moet worden geboden, maar rezen daarnaast in de gemeentelijke praktijk tal van vragen.

Mag een gemeentelijke verordening bepalen dat ambtenaren van de burgerlijke stand die gewetensbezwaren hebben niet verplicht mogen worden een homohuwelijk te voltrekken? Mag de (her)benoeming van een babs worden geweigerd ingeval er gewetensbezwaren

zijn tegen het voltrekken van een huwelijk tussen partners van hetzelfde geslacht? Is er onderscheid tussen een 'buitengewoon' en een 'gewoon' ambtenaar van de burgerlijke stand? Mag een gemeente publiceren dat een bepaalde trouwambtenaar niet beschikbaar is voor homohuwelijken? Deze problematiek heeft een scherpe politieke dimensie gekregen vanwege het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV. Op voorstel van de ChristenUnie is daarin opgenomen dat de rechtszekerheid van gewetensbezwaarde ambtenaren moet worden veiliggesteld.

De Commissie gelijke behandeling (CGB), die oordelen velt over de toepassing van de Wet gelijke behandeling, heeft sinds 2001 een aantal de aandacht trekkende uitspraken op dit terrein gedaan (met name de kwesties Leeuwarden en Langedijk). Aanvankelijk meende de CGB dat gemeenten gewetensbezwaarde trouwambtenaren mogen aanstellen, zo lang maar wordt gegarandeerd dat het sluiten van homohuwelijken altijd mogelijk is.

In 2008 is de CGB daarvan teruggekomen. De Commissie erkent weliswaar de vrijheid van godsdienst, maar vindt dat met de uitoefening van dat recht geen inbreuk op rechten van anderen gemaakt kan worden. Verder vindt de CGB dat gemeenten niet mogen handelen in strijd met de wet en discriminatie van burgers moeten voorkomen. Dat betekent dat alle babsen alle huwelijken moeten sluiten. Daarmee zegt de CGB dat de overheid ervoor moet zorgen dat alle ambtenaren ('gewoon' en 'buitengewoon') zich in de uitoefening van hun functie niet laten leiden door een politieke, godsdienstige of levensovertuiging die een schending van het discriminatieverbod tot gevolg heeft.

Maar de uitspraken van de CGB zijn niet bindend. Dat laat nog steeds ruimte voor praktische oplossingen, dus het benoemen van babsen die niet verplicht worden homohuwelijken te sluiten. Dat stelt het orthodox-protestantse volksdeel, sprekend over een 'beroepsverbod' van de 'denkpolitie' wellicht weer wat gerust. Maar voor de gemeenten en de homo's wordt het er allemaal niet duidelijker op.

J. W. M. ENGELS

Reacties: canon@vng.nl