

Inleiding Jacques Wallage bij de uitreiking van de J.A. van Kemenadeprijs aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

6 december 2017, provinciehuis Noord-Holland

Democratische controle op regionale samenwerking

Gemeenten moeten samenwerken. Of ze het leuk vinden of niet. Voor de kleinere gemeenten is die samenwerking lijfsbehoud. Risicospreiding, doelmatigheid, bundeling van deskundigheid en krachten. Voor de grote steden geldt dat ze in agglomeratieverband de kleinere gemeenten nodig hebben om de dynamiek op te vangen. Woningbouw, verkeer en vervoer, bedrijventerreinen, de infrastructuur moet over gemeentegrenzen heen gepland en beheerd worden.

Het lijkt er verdacht veel op dat de onbalans tussen taak en schaal zo langzamerhand 'a wicked problem' is geworden: een ontembaar probleem. Dat zijn problemen zonder kop of staart, waarvan onduidelijk is of ze oplosbaar zijn, ja waarvan soms niet eens duidelijk is wanneer we ze als opgelost kunnen beschouwen.

De democratische controle op de samenwerking van gemeenten is eerlijk gezegd nog een overzichtelijk deel van het vraagstuk. Naarmate gemeenten meer belangrijke beslissingen samen gaan nemen komen hun gemeenteraden op afstand te staan. Dagelijkse bestuurders en hun ambtenaren en hun collega's van de samenwerkingsorganen vormen dan een steeds sneller rijdende trein, waarvan raadsleden nog slechts de achterlichtjes zien. De Raad voor het Openbaar Bestuur heeft in jan 2015 het advies 'Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden' uitgebracht en in dec 2015 het advies 'Wisselwerking', een pleidooi voor een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en de samenwerkingsorganen. Beide adviezen hebben in het land veel in beweging gebracht. Ik ga vandaag de inhoud niet herhalen, al is analyse en oplossingsrichting nog steeds brandend actueel.

Liever besteed ik de beschikbare tijd aan het er onder liggende grote probleem. Hoe het vraagstuk van taak en schaal zo te definiëren dat het van een wicked probleem oplosbaar wordt. Want een kop en staart helpen bij die oplosbaarheid.

Het begint met een simpele constatering: gemeente- en provinciegrenzen hebben voor burgers maar een beperkte betekenis. Zo relevant als ze zijn op gemeente- en provinciehuizen, zo irrelevant zijn ze voor de inwoners. Wij ordenen dus de publieke zaak steeds meer in eenheden, die in het dagelijks leven maar beperkte betekenis hebben. De mobiliteit van burgers en de geringe verankering van economische functies maakt intensieve samenwerking over de gemeentegrenzen heen hoe dan ook noodzakelijk. Dat geldt met name in de regio's rond de grote steden. Die zijn allang uit het jasje van hun formele grenzen geknapt. Je zou kunnen zeggen: de dynamiek van de taken vraagt hier om een andere bestuurlijke schaal.

Voor de relatief kleinere gemeenten ten plattelande gelden deze problemen ook, maar in aanzienlijk geringere mate. Zij hebben andere zorgen. Goede voorzieningen vragen schaal, deskundigheid, specialisatie vraagt schaal. Dat vraagstuk was er al. Daarbij vraagt de

decentralisaties in het sociale domein ook om een zekere schaal om de risico's te verevenen. We zien een lappendeken aan gemeenschappelijke regelingen ontstaan met één gemeenschappelijk kenmerk: ze halen inhoudelijke afwegingen weg bij gemeenteraden. Dat is het slechte nieuws. Maar het goede nieuws is dat gemeenten door samen te werken wel risico's kunnen dragen, die ze afzonderlijk niet voor hun rekening kunnen nemen. Hier doet zich dus de paradox voor dat - om meer te zeggen te krijgen in het sociale domein - gemeenten tot constructies moeten komen, die per saldo deze nieuw verkregen invloed weer overhevelt naar bestuursorganen op afstand van de gemeenteraden.

Er zijn tenminste twee 'taak en schaal vraagstukken':

- één rond de grote steden
- één rond gemeenten ten plattelande.

Regionaal overlapt dat hier en daar, maar het is niet zo ingewikkeld om type 1 (de agglomeratieproblematiek) van type 2 (gezonde plattelandsgemeenten met voldoende draagkracht) te onderscheiden. Het zou beleidsmatig helpen als politici dat wat vaker zouden doen. Dan zouden wellicht voor deze verschillende problemen ook verschillende oplossingsrichtingen kunnen worden bedacht.

Vervolgens wordt dit vraagstuk van taak en schaal ook nog geteisterd door onhelderheid over de begrippen democratie en democratische controle. Zoals de ROB in een aantal adviezen onder woorden heeft gebracht, het laatst in "Democratie is meer dan politiek alleen": we hebben democratie verengd tot representatieve democratie. Daardoor zijn allerlei vormen van medeverantwoordelijkheid maar matig ontwikkeld. De volksvertegenwoordiging is heel belangrijk, maar ze is het volk niet. Door de democratische controle geheel op te hangen aan de gemeenteraden en provinciale staten hebben we die controle ook opgehangen aan de grenzen van gemeenten en provincies. Maar mensen wonen niet allereerst in een gemeente. Ze wonen in een huis, waarover zij wel of niet wat te zeggen hebben. Hun kinderen gaan naar scholen waarvan zij zich als ouders wel of geen mede-eigenaar voelen. Ze wonen in het straat, die hun welbevinden stevig beïnvloedt. Misschien zijn ze zich – in steden – bewust van de wijk waarin zij wonen en waarmee zij zich meer of minder identificeren. En op het platteland wonen veel mensen in een dorp, niet in een gemeente.

Tegenover het beeld van de mobiele burger in wat tegenwoordig 'daily urban systems' heet, die los zijn geraakt van de formele gemeentegrenzen, staat diezelfde burger die wel tot een lokale gemeenschap behoort. Maar in veel gevallen is dat helemaal niet de gemeente, maar een veel kleinere eenheid, waarin hij zich verankerd voelt.

Er zijn dus minstens twee vraagstukken die in onderlinge samenhang moeten worden aangepakt.

- Het bestuur moet worden uitgeoefend op een schaal die past bij de taken
- Burgers moeten als onderdeel van een functionerende gemeenschap meer te zeggen krijgen.

Het ene, gaat om het aanpassen van de bestuurlijke schaal aan de feitelijke ruimtelijke, economische en culturele dynamiek.

Het andere gaat over een wijze van besturen, die maakt dat burgers zich betrokken weten, direct invloed kunnen uitoefenen op zaken die voor hun leven relevant zijn. Ja, ook controle kunnen uitoefenen.

Het gaat dus niet alleen om formele controle op het goede niveau, het gaat ook om maatschappelijke democratie.

Het is niet alleen een kwestie van structuur, maar altijd ook een verbetering in de cultuur, in betrokkenheid, in openheid.

Daarom was het onverstandig dat Den Haag de binnengemeentelijke decentralisatie zo ongeveer taboe heeft verklaard. Democratische schaalverkleining zou wel eens een randvoorwaarde kunnen zijn voor bestuurlijke schaalvergroting. Democratie dicht bij huis een voorwaarde voor de acceptatie van grote bestuurlijke eenheden.

We spreken bij de vraagstukken van taak en schaal teveel over gemeenten en te weinig over gemeenschappen. Veel over representatieve democratie en te weinig over participatieve democratie. Het gaat teveel over andere structuren en te weinig over innovatie van het democratische bestel.

Ik durf de stelling aan dat de herordering van taken een wicked problem blijft zolang de overheden voornamelijk blijven denken in termijn van grenzen, formele regelingen en structuren. Het vraagstuk van controle lijkt me tembaar als langs drie benaderingen wordt gewerkt:

1. Maak voor de stedelijke agglomeraties de vorming van regionaal bestuur mogelijk; faciliteer dat, daag er toe uit, help erbij. Geen blauwdrukken, wel uitdagen. Maak het aantrekkelijk.
2. Onderscheid beleidsmatig de schaalproblematiek op het platteland van de stedelijke agglomeratie. En accepteer dat voor deze andere werkelijkheid ook ander beginselen en ander beleid mag gelden.
3. Investeer in de democratie dicht bij huis als randvoorwaarde voor bestuurlijke opschaling.

Vorige week organiseerde het ministerie van BZK een conferentie over de Gemeentewet, die vijftienvier jaar geleden onder verantwoordelijkheid van minister Dales en staatssecretaris de Graaff-Nauta ingrijpende werd gemoderniseerd. Er liep tenminste één rode draad door het interessante gesprek: het is hoog tijd dat de minister van BZK de kop neemt in het peloton van al diegenen die zich bekommeren om democratie en openbaar bestuur. Het zou, voeg ik daar vandaag aan toe, helpen als het moeilijkste vraagstuk stap voor stap in dialoog met al diegenen die dagelijks hun schouders onder de publieke zaak zetten zou worden opgelost. Het zou minister Ollengren sieren als ze kans zou zien de broodnodige innovatie van bestuur en democratie impulsen te geven door een betekenisvolle dialoog te organiseren. Ik heb geprobeerd daar vandaag alvast een kleine bijdrage aan te leveren. Daarbij hoop ik recht te hebben gedaan aan de betekenis en de bedoeling van de van Kemenade-prijs.