

# KLASSIEKE LOKALE AUTONOMIE MOET HERLEVEN



In een opiniebijdrage op de website van *Binnenlands Bestuur* schrijven oud-griffier Corinne Arnold en bestuursadviseur Carien Verhoeff dat de gemeenteraden onorthodox te werk moeten gaan bij de decentralisaties. De wetgever heeft vrijwel alle bevoegdheden toebedeeld aan de colleges van B en W en daarbij de gemeenteraad vrijwel over het hoofd gezien. Het departement van Binnenlandse Zaken (BZK) had er bij de sectorale wetgever op moeten aandringen dat aan de gemeenteraad een stevige positie zou moeten worden gegeven om te kunnen sturen, maar – en dat kan niet genoeg worden herhaald – dat heeft men op BZK geheel laten lopen. Dit betekent dat de raden moeten roeien met heel korte riemen. Er zal aan kaderstelling moeten worden gedaan en de samenwerking in de decentralisatie-regio's zal met regelmaat moeten worden besproken. Arnold en Verhoeff betogen dat kaderstelling in deze vorm beslist niet voldoende is. En dat is juist. Het kaderpapier wordt vaak ontworpen door de verantwoordelijke wethouder en na goedkeuring door de raad kunnen wethouder en college hun gang gaan, zonder door de raad al te veel te worden lastiggevallen.

Die vorm van kaderstelling is in het kader van de decentralisaties inderdaad een vrijwel nutteloos instrument. De decentralisatiedossiers eisen scherpe keuzes door de raden. Vanaf september zou iedere raad een zorgplan, een jeugdplan en een participatieplan moeten voorbereiden. De keuzes uit die plannen kunnen dan de inbreng vormen voor de regionale samenwerking en de definitieve plannen vormen dan het raamwerk voor het gemeentelijke beleid. In de praktijk zal het zo echter niet gaan. De echte beleidskeuzes zullen worden gemaakt op het regionale niveau door de gezamenlijke wethouders. Er wordt zonder twijfel teruggekoppeld naar de raden, maar dat zijn veelal papieren exercities die niet veel verandering brengen.

Deze gang van zaken laat in alle scherpzichten zien dat het lokale politieke bedrijf in de afgelopen decennia ingrijpend is veranderd. Mijn overleden makker en collega Alfons Dölle gebruikte daarbij altijd het volgende beeld. Waar voorheen de gemeente zich manifesteerde als zelfstandig neringdoende is die gemeente nu in vrijwel alle opzichten een filiaal geworden van de rijksoverheid. En zo is het precies. Met het begrotingsrecht in de hand manifesteerde de gemeente zich lange jaren als oplosser van nieuw opgekomen problemen. In vrijwel alle sectoren van de over-

heid had de gemeente het vrije initiatief om in de sfeer van het sociale domein, de woningbouw, de ruimtelijke ordening, het onderwijs et cetera om beleidsinitiatieven te nemen. Vrij besteedbare gelden werden aangewend om te experimenteren en te zoeken naar de meest adequate arrangementen. Vrijwel alle nationale wetgeving werd voorafgegaan door lokale initiatieven en experimenten. Door deze volgorde kenden de nationale regels een stevige worteling in de lokale gemeenschappen, waarbij tevens aan de partijpolitieke arena's in de gemeenteraden veel profiel en ruimte werd gegeven.

Deze vorm van klassieke lokale autonomie bestaat amper nog. Het is de rijksoverheid die de gemeentelijke filialen aanstuurt. Een vrij besteedbaar budget is er nauwelijks meer. Bij nieuwe taakstellingen worden de raden vrijwel altijd op achterstand geplaatst. De oproep van Arnold en Verhoeff is dan ook een terechte hartenkreet om dit patroon te doorbreken. Gebruik het budgetrecht van de raad om stevig te sturen. Neem als raad het initiatief om

## 'Het is de rijksoverheid die de gemeentelijke filialen aanstuurt'

voor de decentralisatiedossiers heldere en duidelijke plannen te maken. Stuur de wethouder sociaal domein naar de regio met duidelijke opdrachten en instructies en neem geen genoegen met bestuurlijke verhalen dat de beslissingen allemaal al zijn genomen in het contact met zorgaanbieders enzovoort. Overleg met grote regelmaat met de raadscollega's uit naburige gemeenten om de vinger aan de pols te houden. Zoek als gemeenteraad zoveel mogelijk draagvlak in de lokale gemeenschap voor de genomen beleidskeuzes.

En ga vooral niet akkoord met de stellingname van het college dat de gemeenteraad nauwelijks bevoegdheden heeft op dit punt. Ten langsten lichte moet de raad altijd de begroting goedkeuren, ook op het punt van de decentralisaties. Via de band van het budgetrecht kan de raad de klassieke lokale autonomie weer laten herleven en allerlei initiatieven nemen.

*Douwe Jan Elzinga is hoogleraar Staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen*