

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# Kleinschaligheid grootschalig organiseren

*Grotere gemeentelijke autonomie zal onvermijdelijk gepaard moeten gaan aan meer doorzettingsmacht bij het rijk. De vraag is niet meer of minder autonomie, maar: kunnen wij de gewenste kleinschaligheid grootschalig organiseren.*

---

door *Piet Hein Donner*

---

Was Minister van Justitie en is Minister van Sociale Zaken

WAT EEN RIJKDOM: DRIE RAPPORTEN die allemaal wat anders bepleiten. Het eerste rapport, *Wil tot verschil*<sup>1</sup> (VNG), bepleit grotere gemeentelijke autonomie, beperkt middenbestuur en een recht op verschil. Het tweede, *Besturen op maat*<sup>2</sup> (ROB), bepleit behoud van de bestuurlijke hoofdstructuur, probleemoplossing als prioriteit, doorzettingsmacht en een open huishouding voor het middenbestuur. Het derde, *Vertrouwen in de buurt*<sup>3</sup> (WRR), bepleit een ruimere baan voor initiatieven uit de buurt. Wat een rijkdom; het kabinet kan weer alle kanten op.

Salomo wist het al: ‘Door gebrek aan visie gaat het volk ten onder, een keur aan raadgevers brengt het tot bloei’ en ‘Plannen mislukken bij gebrek aan overleg, maar door de veelheid aan raadgevers komt iets tot stand’.<sup>4</sup> Als dat echt zo was, dan zouden wij het beste bestuur van de wereld hebben, want in iedere generatie is er een veelheid aan adviezen, rapporten en voorstellen over betere bestuurlijke verhoudingen. En in alle tijden is de strekking daarvan gelijk aan het geluid van vandaag: meer autonomie. Groen van Prinsterer vroeg in 1848 al om de ‘Vrijheid van Gewesten en Gemeenten’ als grondrecht. In 1871 stelde Thorbecke in de Kamer: ‘Het is zeer gemakkelijk uniformiteit te bereiken; maar de kracht, welke door autonomie, niet alleen voor enkele plaatsen, maar over het gehele land kan werken, wordt gestuit wanneer men enkel op centralisatie bedacht is.’<sup>5</sup>

U ziet, het is maar een stapje van Groen en Thorbecke naar Bovens. Maar in de tussentijd is de ontwikkeling alleen maar de andere kant uitgegaan, zo men de rapporten mag geloven. En alweer met gelijke motieven. Thorbecke schreef in 1843 dat landelijke gemeenten wellicht te klein waren om genoeg bekwame personen te leveren voor het bestuur.<sup>6</sup> Er zou een ondergrens overwogen moeten worden van 2000 tot 3000 ingezetenen; het gaat dan om meer dan 1200 gemeenten. Nu las ik van een optrekken van de grens naar 30.000 en we hebben nog maar 443 gemeenten. Bestuurskracht, professionaliteit, grensoverschrijdende problematiek, probleemoplossend vermogen; het zijn vanouds de motieven van centralisatie en opschaling.

#### NA RATIONALISME DE ROMANTIEK

Het rapport van Bovens leest als *Die Leiden des jungen Werthers* van Goethe, de klaroenstoot van romantiek en gevoel na een eeuw van rede en rationalisme. Een triomf van wil, gevoel en veelkleurigheid: de ‘Wil tot verschil’, tegenover regelmaat, ordelijke voorspelbaarheid en gelijkmatigheid als idealen van de verzorgingsstaat. Het is groots en meeslepend; de burger die zich in plaatselijke gemeenschappen organiseert, de publieke zaak naar eigen inzicht en voorkeur regelt, en het vertrouwen in zijn overheid weer hervindt. Het is goed dat het zo wordt neergezet, maar ik heb wel kanttekeningen. Want de burger zou centraal staan, maar die burger komt in het verhaal vrijwel niet voor. Het gaat over gemeenten; gemeenten die gemeenschappen bouwen, die de *civil society* scheppen, die verbindingen ontwikkelen en die architect zijn van innovatie. Laat ik nou altijd hebben gedacht dat dit allemaal buiten de overheid om tot stand komt.

Katalysator voor dit proces zou zijn, wat Groen al vroeg, gemeentelijke autonomie als grondrecht in de grondwet en meer vertrouwen in de goede wil van gemeenten. Maar wijzigingen van de grondwet zijn nooit een begin, maar eindpunt van een maatschappelijke verandering. En het begin ligt bij de gemeenten zelf. Als gemeenten zelf meer vertrouwd willen worden door het rijk, waarom laten zij dan niet zien hoe dit kan door op hun beurt buurten meer vertrouwen te schenken — zoals bepleit door de WRR — of scholen, of burgers. En men kan wel wensen dat de goede bedoelingen van gemeenten als *social engineer* en katalysator van maatschappelijke processen meer vertrouwd worden. Maar wie beschermt dan de burger op wiens kosten al dat moois moet worden gerealiseerd, maar voor wiens belangen niets wordt gedaan, omdat die geen prioriteit hebben of geen meerderheid? Daar waren die rechtsregels onder meer voor bedoeld.

Het verschijnsel dat plaatselijke gemeenschappen een grotere betekenis krijgen in een globaliserende wereld, is, geloof ik, juist. Maar Nederlandse

gemeenten zijn veelal zelf al te groot voor die rol. Bovendien, mensen zijn niet eendimensionaal. Waar ik woon is belangrijk, maar wat ik doe niet minder. Wat ik als ingezetene niet in mijn achtertuin wil hebben, wil ik maar al te vaak als werkende graag in andermans achtertuin neerzetten. Het contrapunt van gemeentelijke autonomie kunt u lezen in *Forum*, het

*Want wat gemeenten als aantrekkelijke autonomie oogt, oogt van buiten vaak als blokkeringsmacht*

blad van VNO-NCW: Nederland moet platter is het devies (bestuurlijk gezien dan wel te verstaan);<sup>7</sup> 'gemeenten bezien alles vanuit hun eigen postzegelniveau', is de klacht. Want, let wel, naast ieder rapport uit de afgelopen jaren over grotere autonomie voor gemeenten, staat

een rapport over grotere bestuurlijke eenheid en doorzettingsmacht in het belang van doelmatig beheer, slagvaardige besluitvorming of effectieve behartiging van grensoverschrijdende belangen. Want wat gemeenten als aantrekkelijke autonomie oogt, oogt van buiten vaak als blokkeringsmacht.

#### EEN ONTWIKKELING MET TWEE GEZICHTEN

Versta mij wel, ook ik meen dat gemeenten meer armslag moeten hebben, en dat meer verschil tussen gemeenten mogelijk moet zijn. Maar dat is niet een kwestie van een beetje politieke wilskracht, laat staan dat het een panacee is om burgers tevreden te stellen en hun vertrouwen te herwinnen. De maatschappelijke verschijnselen waarop we een antwoord moeten vinden, zijn gecompliceerder; en er zijn meer belangen in het geding. Want er is sprake van een dubbele maatschappelijke beweging. Het zoeken naar meer houvast in de directe omgeving is de tegenhanger van een steeds groter maatschappelijk handelingsbereik en steeds minder plaatsgebonden activiteiten. En dat laatste vereist onvermijdelijk kaders, regels en afstemming, en daarmee inperking van de lokale handelingsvrijheid.

Het is dezelfde ontwikkeling als bij de Europese samenwerking en de erosie van nationale autonomie. Dit proces stopt niet als we subsidiariteit roepen en het 'grondwettelijk verdrag' afwijzen; dat maakt het alleen maar minder beheersbaar. Het proces gaat door, omdat het beantwoordt aan een reële maatschappelijke behoefte en ontwikkeling. We komen fysiek en virtueel steeds dichterbij elkaar te zitten en dat vergt ordening van het onderling verkeer en van betrekkingen. Autonomie wordt daardoor beperkt, maar in werkelijkheid herwint ieder daarmee greep en sturing op activiteiten en ontwikkelingen, die zich vanwege een (potentieel) grens-

overschrijdend karakter anders aan iedere controle en sturing zouden onttrekken. Bij gemeenten speelt diezelfde dynamiek. In iedere ronde van het debat over stadsprovincies moesten de voorgestelde grenzen worden verplaatst, omdat nieuwe bedrijven inmiddels rekening hadden gehouden met de oude voorstellen en erbuiten wilden blijven.

#### DE KRACHTEN VAN CENTRALISATIE

De toenemende schaal en mobiliteit van maatschappelijke processen en activiteiten is echter niet de enige drijfveer achter de voortgaande centralisatie. Democratisch centralisme is een andere factor. Dit is het verschijnsel dat het nationale parlement onder druk van publiek debat, verkiezingsbeloften en incidenten in de media, de regering op steeds meer zaken aanspreekt en om maatregelen vraagt. Ook als het zaken betreft die al op gemeentelijk niveau zijn aangepakt. Vaak is dan niet de aanleiding dat het overal slecht gaat, maar dat het bij enkele gemeenten misgaat. Wat doorgaans goed gaat, valt op als het incidenteel mis is en leidt dan tot centralisering van de aandacht; om te zorgen dat het altijd overal goed gaat. Het is als de Prediker zegt: 'Eén zondaar bederft veel goeds.'<sup>8</sup>

Aandacht van de centrale overheid kan ook echt nodig zijn. Problemen kunnen onevenredig verdeeld zijn over gemeenten, waardoor de één de lusten heeft en de ander de lasten. Of het is niet langer aanvaardbaar dat gemeenten aan een schrijnend probleem geheel voorbij gaan. Of problemen verplaatsen zich doordat de ene gemeente wel maatregelen treft en een andere niet. Vanuit de optiek van gemeenten zal men al gauw menen dat in dat soort situaties het rijk de nodige middelen en bevoegdheden moet verschaffen en het verder kan overlaten, maar het is niet helemaal vreemd dat het rijk zicht wil houden op een juist en doelmatig gebruik daarvan.

Daarmee kom ik aan één van de centraalste drijfveren van centralisatie en uniformering: het gebruik van recht en wet als instrumenten van overheidsbeleid. In ons concept van rechtstaat is de wet tegelijk instrument van publiekrechtelijke bevoegdheid, van bestuurlijke instructie, van rechtswaarborg voor justitiabelen, en van controle: voor bestuur, parlement en rechter. En die wet wordt gebruikt in een rechtssysteem waarin rechtsgelijkheid, rechtseenheid en rechtszekerheid als hoogste normatieve kenmerken worden gezien, althans in het publiekrecht. Vandaar dat gebruik van de wet als bestuurlijk instrument onvermijdelijk een nivellerende en uniformerende werking heeft. Vandaar ook dat wantrouwen uitgangspunt is bij de formulering van de inhoud. De wet is immers nodig als er moet worden gehandhaafd, of als er een conflict is, en niet als het goed gaat. Een

wet werkt pas als minstens 80 procent van de betrokkenen zich daaraan houdt, maar zij wordt geschreven voor de 20 procent die het niet doen. Het is weer 'de ene zondaar die veel goeds bederft'.

Vandaar 'de tranen' over gebrek aan vertrouwen en gebrek aan verschil. Het is niet onwil van het rijk, maar gevolg van het bestuurlijk instrumentarium dat in de rechtstaat gebruikelijk is. Het is een bron van toenemende spanning, niet alleen tussen rijk en gemeenten, maar niet minder in de verhouding tussen overheden en burgers. We hebben een cultureel probleem. Uitgangspunt van ons sociaal-cultureel bestel is dat ieder uniek is, de geschiedenis zich niet herhaalt en maatschappelijke ontplooiing berust op wederzijds vertrouwen. Maar de instrumenten die we gebruiken om die geschakeerde, heterogene maatschappelijke werkelijkheid te besturen en te beschermen — wet en recht — gaan uit van het tegengestelde, en monden uit in een rechtswerkelijkheid van gelijke mensen, uniforme situaties en wantrouwen aan de bereidheid om de wet na te leven. En in die werkelijkheid moet de echte werkelijkheid zich voegen. Dit schept toenemende bestuurlijke spanning en regeldruk.

In het project 'Bruikbare Rechtsorde' zijn de afgelopen vier jaren nieuwe rechtsinstrumenten en wetgevingsconcepten gezocht om deze werking te beperken. Maar besef wel dat deze werking van wet en recht bepalend is voor de functie daarvan in de samenleving; het is de reden waarom we rechtstaat willen zijn. De samenleving is onderworpen aan middelpuntvliedende en middelpuntzoekende krachten. De laatste zullen op ieder moment sterker moeten zijn dan de middelpuntvliedende krachten, anders houdt een samenleving op te bestaan. Verscheidenheid, onderlinge verschillen, onvoorspelbaar gedrag, onzekerheid, zijn evenzoveel middelpuntvliedende krachten als recht en wet daaraan geen tegenwicht bieden. Niets is zo frustrerend voor maatschappelijke samenhang als het gevoel achtergesteld, anders behandeld of minder beschermd te worden. Even over de grens ziet men hoe dit verhoudingen kan vergiftigen. En let wel, onze landsaard is niet veel anders. Hoe groter dan ook de verschillen, des te krachtiger zal de binding moeten zijn van het rechtssysteem of des te groter de vaardigheid om verschillen op te heffen, of te doorbreken als zij worden ervaren als bedreiging of belemmering van de mogelijkheden van anderen. Omdat wij in onze 'polder'samenleving maar beperkt bestuurlijke slagvaardigheid vinden, hebben wij ons nooit grote verschillen of geschillen kunnen permitteren. Die hebben we door bestuur en wetgeving beperkt of voorkomen. Grotere gemeentelijke autonomie zal dan ook onvermijdelijk gepaard moeten gaan aan meer doorzettingsmacht bij het rijk, om de daaruit resulterende verschillen en blokkades op te heffen; die twee horen in ons bestel samen als dag en nacht.

## KLEINSCHALIGHEID GROOTSCHALIG ORGANISEREN

De discussie tussen rijk en gemeenten over meer of minder autonomie is als twee echtelieden die ieder in bed aan een te kleine deken trekken. Om het behaaglijk te hebben, moeten ze niet ieder nog harder trekken, maar dichter tegen elkaar aanschurken. Hoe meer men elkaar zoekt, des te meer ruimte is er voor eigen invulling en initiatief. Er bestaat tussen overheden niet een mechanisme zoals het marktmechanisme, waardoor, ook wanneer ieder een eigen belang nastreeft, aller inspanning toch bijdraagt aan het algemeen belang. Democratische besluitvorming in gescheiden bestuurlijke eenheden levert eerder het tegendeel op. De oriëntatie op het gemeenschappelijk belang vergt daarom onderlinge afstemming, bestuurlijke hiërarchie en wettelijke kaders.

Meer bestuurlijke autonomie en armslag is gewenst. Niet omdat de burger daardoor meer tevreden zal zijn en vertrouwen zal krijgen in de overheid. Besturen is beslissen als men het niet eens kan worden, is prioriteiten stellen en dus ook posterioriteiten, is verplichtingen opleggen die men niet zelf heeft gezocht. Besturen laat daarom per definitie ontevreden achter. Plaatselijk bestuur kan initiatieven uit de samenleving echter beter ondersteunen, kan beter recht doen aan plaatselijke omstandigheden, kan effectief aansluiten op de *civil society*, en heeft meer voeling met de haarvaten van de samenleving.

Het is niet een kwestie van autonomie of centrale sturing. Beide zijn nodig. Want het effect van gemeentelijk handelen vloeit weg als het niet wordt ondersteund door een gemeenschappelijk kader en flankerend beleid in andere gemeenten. De rijksoverheid kan niet met lede ogen terzijde staan wanneer gemeenten landelijke prioriteiten verwaarlozen ten behoeve van eigen prioriteiten. De rechter zal de burger op wiens kosten de oplossingen worden gezocht, bescherming moeten bieden. En bovendien, de gemeenten zijn zelf veelal al te groot om nog als eenheid voor maatschappelijke diversiteit te kunnen functioneren; zij worden binnen hun grenzen geconfronteerd met hetzelfde probleem als waarmee zij het rijk confronteren.

De vraag is niet: meer of minder autonomie, maar: kunnen wij de gewenste kleinschaligheid grootschalig organiseren. Dat is niet primair een kwestie van taakverdeling en bevoegdheden, maar van bestuurlijk instrumentarium waarmee dat moet worden gerealiseerd. Vinden we een oplossing voor de behoefte aan experiment, afwijking en creativiteit bij de toepassing van regels? Vinden we een vorm van handhaving die vertrouwen veronderstelt? Ten aanzien van beide aspecten zijn de praktijk van handhaving en wetgeving in ontwikkeling. De belastingdienst experimen-

teert met handhavingmethoden waarin goede trouw wordt verondersteld, tot het tegendeel blijkt. In de wetgeving wordt geëxperimenteerd met zorgplichten, die niet meer voorschrijven hoe een belang moet worden verzekerd, maar eisen dat het wordt verzekerd, waarbij de invulling wordt overgelaten aan betrokkenen. Het zijn pas de eerste stappen. Er zal nog veel moeten gebeuren voor we bevredigend met verschil en gerechtvaardigd vertrouwen weten om te gaan in ons rechtssysteem. De ervaring en praktijk van gemeenten kan hier ook veel aan bijdragen.

#### TOT BESLUIT

Meer autonomie, meer verschil, meer vertrouwen; het moet allemaal. Zeker vanuit een politieke filosofie als de onze. Als de overheid steeds primair erop bedacht moet zijn om mensen in staat te stellen en te steunen om zelf, met elkaar, hun problemen op te lossen, om mensen ruimte te geven om tot hun recht te komen, dan zal dat onvermijdelijk tot grotere variëteit en verschillen leiden. Niet alleen tussen gemeenten, maar ook daarbinnen.

Ik heb hier slechts willen aangeven dat meer gemeentelijke autonomie niet een panacee is. Dat meer autonomie onvermijdelijk met meer doorzettingsmacht gepaard zal gaan, terwijl wettelijke structuren die dringen om gelijk op te gaan, vaak meer ruimte laten voor een eigen invulling. Bovendien heb ik er echter op willen wijzen dat we hier stuiten op grenzen die nauw samenhangen met de grote rol die recht en wet in onze samenleving vervullen. We zoeken naar een oplossing van die vraagstukken. Dat is niet een kwestie van eenvoudig nog even een 'vinnige ruk aan onze kant van de deken', maar hoe kunnen rijk en gemeenten dichter tegen elkaar aanschurken, teneinde kleinschaligheid grootschalig te organiseren tot heil van de hele samenleving.

Dit is een licht bewerkte versie van de lezing die Piet Hein Donner hield op de dag voor de CDA-bestuurdersvereniging, 's-Hertogenbosch, 7-10-06

#### Noten

- 1 Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (VNG): *Wil tot verschil*, juni 2006.
- 2 Raad voor het Openbaar Bestuur; *Bestuur op maat: advies over het middenbestuur* Sept. 2006
- 3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Vertrouwen in de buurt*, maart 2005.
- 4 Spreuken 11:14, resp. 15:22
- 5 Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: 8 mei 1871
- 6 Thorbecke, *Aantekening op de Grondwet* (Amsterdam 1843), deel 11, blz. 120.
- 7 'Holland moet platter' in: VNO-NCW *Forum* 5-10-2006
- 8 Prediker 9:18