

BINNENLANDS BESTUUR

DE VLOER BEWEEGT IN THORBECKE'S HUIS

Geerten Boogaard 06 nov 2020 Reageer

Wie in het staatsrecht iets wil veranderen, zo legde mij ooit iemand uit, moet kiezen tussen vorm of inhoud. Óf je verandert de inhoud van iets wat er aan de buitenkant hetzelfde uit blijft zien, óf je verandert de gedaante van iets wat inhoudelijk hetzelfde blijft.

Wie vorm en inhoud tegelijk wil aanpakken, loopt in Nederland vast. De tegenstanders gaan dan een verbond aan met de mensen die het niet begrijpen, en samen houden ze alles tegen.

Menig ronkend voorstel is gesneuveld door veronachtzaming van deze wet van behoud van vorm of inhoud. Bijvoorbeeld de plannen om een gekozen burgemeester in te voeren. Tot iemand op het lumineuze idee kwam om vorm en inhoud uit elkaar te trekken. Afgelopen kabinetsperiode is met de deconstitutionalisering van de kroonbenoeming de vorm aangepast van iets wat inhoudelijk gelijk bleef. En straks zal de inhoud aan de beurt zijn. Evenzo zullen wij het bindend referendum niet krijgen door een wijziging van de Grondwet, maar door gewenning aan de praktijk van raadgevende referenda.

Deze wet verklaart ook de laatste grote verbouwing in het Huis van Thorbecke: de dualisering van 2002. Nadat het idee al decennia had gesudderd in rapporten en commissies, werden er in de kabinetsformatie van 1998 zaken gedaan. Het hoofdschap van de gemeenteraad werd naar zijn vorm intact gelaten, maar de inhoud zou dualistisch worden. Samen met een duidelijk politiek commitment in het coalitieakkoord van Paars II en met minister Peper op het pluche van Binnenlandse Zaken werd het idee zo in vier jaar tijd gerealiseerd.

Een vergelijkbaar succes ligt in de periode 2021- 2015 voor het grijpen als we vol inzetten op de zogenaamde federatiegemeente. Ook dat idee suddert al een tijdje in rapporten en commissies. En bovenal leent het zich om te worden toegepast binnen de bestaande grondwettelijke inrichting van het Huis van Thorbecke. Het idee gaat namelijk niet over de vorm van de schaaldiscussies, maar wel de inhoud daarvan.

In zijn essay *Regie in de regio* laat Marcel Boogers haarscherp zien waarom de schaaldiscussie in Nederland zo muurvast zit. Grootschalig herindelen doen we niet, omdat wij lokale democratie met kleinschaligheid associëren. Echt democratisch legitimeren van gemeentelijke samenwerkingsverbanden doen we evenmin, omdat 'een vierde bestuurslaag' taboe is. En de provincie serieus bij regiovorming betrekken gebeurt ook al niet, omdat provincies traditioneel worden gewantrouwd. Dus gaan wij uit arren moede en zonder veel hoop zitten knutselen aan de Wet op de gemeenschappelijke regeling.

De federatiegemeente zou veel van deze discussies kunnen vlottrekken. In plaats van twee verdiepingen in één huis,

wordt de laagste schaal van het decentraal bestuur een bewegende vloer. Federatiegemeenten zijn immers alles tussen een vitale kernendemocratie en een regionale samenwerking die nog het beste kan worden omschreven als binnenprovinciale decentralisatie. En dat allemaal door niet de grondwettelijke huishoudingen centraal te stellen, maar uit te gaan van lokale autonomie: de schaal waarop een samenleving zich wil manifesteren. Federatiegemeenten komen immers van onderop. Ze zijn bedacht omdat er om werd gevraagd.

Inmiddels is de federatiegemeente opgenomen in het BZK-beleid. Gemeenten die willen experimenteren kunnen zich melden, en dan zal worden gezien wat er mogelijk is. Maar ik denk dat het idee pas echt vaart krijgt met een duidelijk commitment in het regeerakkoord dat een federatiegemeente in een voorkomend geval feitelijk uit deelgemeenten mag bestaan of een vierde bestuurslaag kan vormen, zolang dat allemaal maar binnen de grondwettelijke vormen past.

Als een staatscommissie vervolgens de modellen verder uitwerkt en wetgevingsvoorstellen doet, kan alles door Rutte IV in het Staatsblad worden getild. Zodat we vanaf 2025 inhoudelijk gaan werken met een flexibele schaal. Voor de lokale democratie is dat een nieuwe impuls.

Bron: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/de-vloer-beweegt-in-thorbecke-s-huis.15085731.lynkx>.

© Copyright 2020 Kluwer. Alle rechten voorbehouden.