

Raad van State maakt gehakt van opheffing stadsdelen, en terecht.

3 oktober 2011, Ido Verhagen

Eigenlijk is bij de hele discussie over de toekomst van stadsdelen maar één vraag relevant: laat je beslissingen over je woon- en leefomgeving liever over aan anonieme ambtenaren, of vind je het een prettige gedachte dat zo'n 30 medebewoners, die daarop door iedereen aanspreekbaar zijn, een oogje in het zeil houden?

Laat ik duidelijk zijn: dit is geen kritiek op ambtenaren. Ik loop nu ruim anderhalf jaar mee in de lokale politiek en kom in de ambtenarij vooral deskundigheid en betrokkenheid tegen. Maar ben er ondertussen van overtuigd geraakt dat het heel verstandig is dat we in Amsterdam het vaststellen van bestemmingsplannen, het inrichten van de openbare ruimte of discussie over welzijnsinstellingen niet alleen aan ambtenaren overlaten. Want dat zijn grofweg de terreinen waar deelraden over gaan.

Toch wil het kabinet de stadsdelen afschaffen. Dat de twee steden waarom het draait – Amsterdam en Rotterdam – daar niets voor voelen, speelt voor de regering geen rol. Algemeen is het idee dat dit wetsvoorstel het wel gaat redden. Wie gaat immers zijn nek uitsteken voor het behoud van stadsdelen? Ze zijn toch een beetje het pispaaletje van de bestuurslagen.

De vraag is natuurlijk of dat terecht is. Zelf besloot ik me vorig jaar verkiesbaar te stellen. Niet zozeer omdat ik nou zo'n believer ben in stadsdelen, maar het leek me een mooie manier om me vier jaar voor mijn woonomgeving in te zetten. Een soort burgerplicht zeg maar. Daar sta ik overigens niet alleen in. Als ik zo om mij heen kijk in de deelraad dan zie ik architecten, docenten, advocaten, journalisten, studenten, allemaal mensen met een gezond stel hersens en een normale dagtaak, die zich in de avond en andere verloren uurtjes voor hun stad inzetten.

Bereikbare ingangen

Nuchter bekeken: activiteiten van stadsdelen blijven natuurlijk gewoon bestaan. De straten moeten geveegd, welzijnsvoorzieningen blijven open en ook bestemmingsplannen blijven gemaakt. En omdat een stad nooit af is, blijven er altijd discussies over de vraag of ergens een kantoor, hotel, speeltuin of parkje moet komen. Iemand moet dat werk doen, dus er komt geen ambtenaar minder, hoewel Donner dat wel belooft. Of het moet de griffier zijn die de raadsvergaderingen notuleert. Het enige wat hij schrapt, is inspraak voor bewoners via gekozen vertegenwoordigers. Zoals wethouder van Es het al eerder samenvatte: Donner vervangt democratie voor bureaucratie.

Met de deelraadsleden in bijvoorbeeld Amsterdam Centrum hebben bewoners 29 makkelijk bereikbare ingangen tot de lokale politiek. Dat is op zichzelf al winst, want probeer maar eens via een reguliere klachtenlijn of ideeënbus iets te bereiken. En omdat raadsleden niet alleen spreken vanuit één issue, zoals lobbygroepen, of vanuit een professionele opinie, zoals ambtenaren, maar ook het algemeen belang proberen te verwoorden en te vertegenwoordigen, spelen ze in het hele lokale debat een vruchtbare rol.

Verkiezingen zijn hierbij cruciaal. Niet alleen houdt het raadsleden scherp, want doe je rare dingen of doe je helemaal niets, dan word je vanzelf weggestemd of niet meer op de lijst geplaatst. Maar het zorgt ook elke vier jaar voor verversing en nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Kom daar eens om in de verschillende wijk- en buurtraden waar vaak al decennialang dezelfde usual suspects de dienst uitmaken.

Kort samengevat: wie gewoon zijn gezond verstand gebruikt en kijkt naar hoe het bestuurlijk stelsel in Amsterdam in de praktijk werkt, komt niet op het idee om daar het mes in te zetten. Natuurlijk valt er nog heel wat te verbeteren, maar daar is Amsterdam ook volop mee bezig. Er zijn inmiddels minder stadsdelen. En er wordt continu gesproken over de juiste taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Waarom een goed functionerend en lerend systeem de nek omdraaien?

Gehakt

Naar nu blijkt, maakt ook de Raad van State gehakt van het voorstel van Donner. Althans, in mijn woorden. Want dit Hoge College van Staat gebruikt natuurlijk andere formuleringen. De Raad is van oordeel dat de motivering 'onvoldoende overtuigt', vraagt zich af of de beoogde doelstelling - een kleinere overheid - 'door middel van dit voorstel op effectieve wijze kan worden bereikt' en is van mening dat 'aanpassing wenselijk is'.

Inmiddels slaat Donner terug met een 'nader rapport' waar de wetsteksten je om de oren vliegen. De Raad van State doet in ieder geval nog de moeite om een leesbaar stuk te produceren waar ook een leek nog wijs uit kan. En bij een onderwerp als deze - het afschaffen van rechten en inspraakmogelijkheden van burgers - lijkt me dat geen overbodige luxe. Aan de tekst van Donner is nauwelijks een touw vast te knopen. Op leesbaarheid staat het tussen Raad van State vs Ministerie nu 1-0.

Kloof

Allereerst wijst de Raad van State op de autonomie van gemeenten. Kortgezegd komt het erop neer dat het Rijk met goede argumenten moet komen als het in wil grijpen in de taken en bevoegdheden van gemeenten. Een simpel 'wij hebben jullie rechten gegeven, dus die kunnen we ook weer afpakken' volstaat niet.

Ook deugt de motivatie van de regering niet, aldus de Raad van State. In 1955 (!) concludeerde de Staatscommissie De Quay dat de afstand tussen burger en bestuur verkleind moest worden. In 1974 werden voor het eerst verkiezingen gehouden voor de deelgemeente Rotterdam Oost. Nu de regering met één penningstreek een eind maakt aan een ontwikkeling van 50 jaar zou je verwachten dat er iets wordt gezegd over die kloof. Want verkleining van die kloof wordt nog steeds nagestreefd, aldus de Raad van State. Maar daarover rept de regering niet.

Sterker nog, in zijn reactie zegt Donner dat 'het verkleinen van de kloof tussen bestuur en bestuurden' niet de enige reden was om aan deelraden te denken. Ook het ontlasten van de Gemeenteraad was een argument. Dat lijkt mij een extra argument vóór deelraden: moet de Gemeenteraad nu bijvoorbeeld alle bestemmingsplannen gaan beoordelen? Dat zijn er in Amsterdam vele tientallen die om de zoveel jaar moeten worden herzien. Gemeenteraadsleden zullen bevestigen dat ze aan die controlerende taak helemaal niet toekomen.

Visie

Het kabinet heeft aangekondigd dat ze tot een kleiner bestuur wil komen. Daarvoor is een visie aangekondigd waarin alle maatregelen in samenhang kunnen worden bekeken. Verstandig, lijkt me. Daarom stelt de Raad van State ook: waarom wordt niet even gewacht op deze visie? Op grond daarvan kan worden gezien of het afschaffen van deelraden in Amsterdam en Rotterdam leidt tot een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid. Zo opgeschreven, heb ik de indruk dat de Raad van State al een vermoeden heeft van het antwoord op die vraag: nee dus.

Terzijde: misschien kan het kabinet in die visie ingaan op de echte problemen van bestuurlijke drukte en het openbaar bestuur. Hoe moeten bijvoorbeeld kleine gemeenten als Haarlemmerliede omgaan met de enorme taakverzwaring die gemeenten hebben gekregen met de overdracht van bevoegdheden van Rijk en Provincie naar gemeenten. En kunnen we wat orde scheppen in de wirwar van volstrekt ontransparante plusregio's zoals stadsregio's, vervoersregio's en recreatieschappen en wat we niet al hebben bedacht. En zullen we als we dan toch provincies gaan samenvoegen ook Zuid-Holland bij de Noordelijke Randstadvleugel betrekken? Kunnen we vraagstukken als de bereikbaarheid van Mainports Schiphol en Rotterdam en het behouden het Groende Hart in één provincie bespreken. Of een kwestie als de toegankelijkheid van de woningmarkt in de Randstad. Zou dat kunnen? Fijn, bedankt.

Welles-nietes spel

Vervolgens ontstaat er een welles-nietes spel tussen Raad van State en Ministerie over de vraag of het schrappen van deelgemeenten in de praktijk nou iets gaat veranderen. De Raad van State denkt van niet. Het Ministerie denkt - en nu wordt het echt leuk - ook van niet.

Volgens de Raad van State mogen Gemeenteraden nog steeds commissies instellen, met weliswaar lichtere taakpakketten. Ook daar kunnen verkiezingen voor gehouden worden. Sterker nog, de Grondwet zou daartoe verplichten als deze commissies vanwege hun takenpakket gezien moeten worden als 'algemeen vertegenwoordigende organen'. De Raad merkt fijntjes op dat Amsterdam en Rotterdam het liefst hun deelgemeenten willen behouden. Een kind kan dus bedenken dat alles - in iets lichtere vorm - bij het oude blijft. Dus het roept de vraag op of het schrappen van een extra bestuurslaag met dit voorstel wel wordt bereikt.

Het Ministerie is het daar weer niet mee eens. Het wetsvoorstel schrapt de mogelijkheid voor de Gemeenteraad om 'het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften' te delegeren. Daarmee verdwijnt de Grondwettelijke verplichting volgens het Ministerie. Maar daarmee verdwijnt niet de mogelijkheid om verkiezingen te houden, zo constateert ook het Ministerie zelf. Want in gemeenten met meerdere kernen kan bijvoorbeeld de behoefte zijn aan wijk- of dorpsraden. Daarvoor kunnen gewoon verkiezingen worden gehouden.

Aha: dus als ik het goed begrijp willen we verkiezingen voor deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam afschaffen, gebieden met een inwonerstal als Leeuwarden en Maastricht. Maar de mogelijkheid voor verkiezingen voor deelgemeenschap Etten en deelgemeenschap Leur in de Gemeente Etten-Leur moet behouden blijven. Want in meerkernige gemeenten is de afstand tussen burger en bestuurder 'letterlijk groot' en kan deze ook als 'onwenselijk groot' worden ervaren. Aldus het Ministerie. Volgt u het nog?

Geen tandenloze tijger

Het juridisch getouwtrek laat ik graag aan de hoge heren. Maar fraai is het niet. Duidelijk is dat er in de praktijk dus niets gaat veranderen. Deelgemeenten kunnen blijven, maar gaan territoriale commissies van de Gemeenteraad heten. So what. Ook verkiezingen kunnen gewoon blijven bestaan, waardoor vertegenwoordigers in de deelcommissies bekend en gekend zijn en elke vier jaar ververst worden. Lijkt me prima.

Blijft wat mij betreft nog één praktisch puntje over. Het vaststellen van een bestemmingsplan valt onder 'het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften'. Dat is dus het enige wat Donner schrapt. Bestemmingsplannen bieden rechtszekerheid en duidelijkheid aan burgers over hun woon- en leefomgeving. Het lijkt mij van groot belang om dat in democratisch orgaan te bespreken. En niet alleen vrijblijvend adviserend, maar daadwerkelijk vaststellend. Dus geen commissie, maar een raad. Want op een tandenloze tijger zit niemand te wachten. Zeker is dat de Gemeenteraad in een stad als Amsterdam daar in de praktijk geen tijd voor heeft. En zo zullen er naast bestemmingsplannen meer praktische zaken zijn die je dicht bij de burgers die het betreft wil bespreken.

Als met het voorstel van Donner alles bij het oude blijft, maar hij net de inspraak schrapt op dat enige waar de burger echt belang bij heeft, dan lijkt het mij een gegronde reden om me stevig tegen dit wetsvoorstel te verzetten. Want we proberen in Amsterdam juist de burgerparticipatie te vergroten, niet te verkleinen.

In dat kader stelt Donner nog het volgende: 'Er zijn naar het oordeel van de regering thans betere mogelijkheden om burgers bij het bestuur te betrekken'. Maar hij laat verder in het midden welke dat zijn. Zou één van de geachte Kamerleden zo vriendelijk willen zijn om een overzichtje op te vragen? Het zou ons prima uitkomen voor de lopende discussie over verdere versterking van de burgerparticipatie.

Ido Verhagen is overdag associate partner bij Boer & Croon en in de avonden deelraadslid in Amsterdam Centrum