

Position paper Prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan, oud-voorzitter van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten, mede naar aanleiding van het rapport 'Bepalen betekent betalen'. (Juni 2015)

Ten behoeve van het Rondetafelgesprek Interbestuurlijke verhoudingen op 23 maart 2022.

Soms, een heel enkele keer staan de sterren ineens gunstig. Dan staat een reeks hervormingsplannen als een rijtje dominostenen achter elkaar, en maakt het ene plan het andere mogelijk. Dat moment is nu naar mijn overtuiging aangebroken voor het Huis van Thorbecke.

Als vertrekpunt dient een recent inzicht: Nederland heeft te weinig Tweede Kamerzetels. De lage kiesdrempel leidt nu tot steeds meer steeds kleinere fracties, gevuld met snel overwerkte fractieleden. Extra Kamerleden zijn dus nuttig en nodig.

Hoeveel? Daar valt aan te rekenen. Een eerste snelle vergelijking met andere stelsels suggereert tussen de vijftig en de honderd. En kijk: precies op dit moment wordt het Parlement toch al verbouwd. Een uitgelezen kans voor de architect Pi de Bruijn om zijn honderdvijftig vergaderstoelen, die toch al ruim bemeten waren, te vervangen door een iets groter aantal.

Het toevoegen van een flink aantal kamerzetels maakt een tweede lang bepleite hervorming mogelijk: de overstap naar een partieel districtenstelsel, zoals Duitsland dat al heel lang heeft. De nieuwe zetels moeten dan worden verdeeld over een aantal kiesdistricten: één (of twee) per district. Dat is goed voor de band tussen kiezer en gekozene, en komt ook de relatieve omvang van de grotere fracties ten goede. Zo kan Nederland profiteren van de voordelen van beide systemen.

Hoeveel districten zouden er moeten komen? Ook daaraan valt te rekenen, en ook dat is gelukkig al uitgebreid gebeurd. Veertig tot vijftig blijkt volgens alle studies voor Nederland het natuurlijke aantal te zijn, en dat klopt weer goed met de omvang van de gewenste uitbreiding. Diverse plausibele districtsindelingen zijn dus al beschikbaar.

Maar de invoering van die districten maakt op zijn beurt een derde hervorming mogelijk: de snelle afronding van de slepende gemeentelijke schaalvergroting. Het beste argument daarvoor zijn de volkomen uit de hand gelopen samenwerkingsverbanden voor alle gedecentraliseerde overheidstaken. Dat rommelige ratjetoe vormt vooral een democratische aanfluiting: de onderliggende gemeenteraden hebben maar zeer beperkt greep op wat er binnen al die samenwerkingsverbanden gebeurt. Minister Ollongren kwam al met nieuwe regelgeving, maar dat zal lapwerk zijn en blijven. Beter in één keer (net zoals eerder in Denemarken) de sprong gewaagd naar een volledig toekomstbestendige, uiteraard democratisch gekozen regionale bestuurslaag. Binnen elke bestuursregio annex kiesdistrict kan dan, al naar gelang de behoefte van de regio, een rijke, niet strak vast te leggen variëteit ontstaan van verdere vormen van decentralisatie, zodat ook de inwoners van dorpen, stadswijken en steden hun invloed en betrokkenheid behouden.

Deze ingreep maakt vervolgens een vierde hervorming voor de hand liggend: de ook al heel lang bepleite verruiming van de eigen gemeente-inkomsten. Ideeën daarvoor zijn al door de toenmalige staatssecretaris Wiebes op papier gezet, en kunnen door het nieuwe kabinet lasten-neutraal (belangrijk!) worden ingevoerd. Nederland is hier internationaal een grote uitzondering. Voor de huidige dominantie van centrale financiering is geen enkele goede reden: de regio die wil meebepalen, moet ook meebetalen.

Maar als er op deze manier veertig á vijftig daadkrachtige democratische regio's tot stand zijn gekomen die het land overdekken, elk met een eigen Kamerlid, dan is er alle reden voor een vijfde hervorming: het afschaffen van de provinciale bestuurslaag. De eerlijkheid gebiedt te onderkennen dat de provinciale politieke agenda toch al dunner en dunner is geworden in de loop van de tijd. Eerdere hervormingspogingen zijn niet gelukt: de beoogde fusie van Noord Holland, Utrecht en Flevoland kwam al direct om in zijn eigen afkorting (Flutland). Provincies met een eigen identiteit mogen natuurlijk een ceremoniële en culturele rol houden met een eigen commissaris of gouverneur, maar voor een blijvende rol als aparte democratisch gekozen bestuurslaag is in dit piepkleine land dan geen enkele reden meer.

Als zesde hervorming kan de doorgeschoten democratisering van de waterschappen dan binnen de nieuwe regio's ook gemakkelijk ongedaan worden gemaakt. En slaat dan tenslotte als zevende stap misschien ook het uur van de waarheid voor de Eerste Kamer, als de hem verkiezende provinciale bestuurslaag wordt opgeheven? Dat hoeft natuurlijk niet; de nieuwe regionale laag kan voor een alternatief zorgen. Maar enige revitalisering kan sowieso geen kwaad. Ook daarvoor liggen, in het rapport van de Commissie Remkes, allemaal goede ideeën te wachten.

Zo zou er dan in één keer zicht ontstaan op een vernieuwd Nederland, met een herontworpen democratisch stelsel dat alle al zo lang gesignaleerde tekortkomingen van Thorbecke's bouwwerk adresseert. Dat is een zeldzame kans, die serieuze verkenning verdient.

Addendum

Een kort commentaar op een aantal additionele vragen door uw commissie opgeworpen.

In het door mij bepleite twee lagen model (nationaal-regionaal) is de discussie over de verdeling van taken en bevoegdheden geen wezenlijk andere dan die zich nu afspeelt tussen rijk, provincies en gemeentes, anders dan dat de eliminatie van een van de drie huidige lagen de eenvoud en de transparantie zal bevorderen.

Ik ben een voorstander van het subsidiariteitsbeginsel, maar onderken dat dat niet automatisch overal en altijd uitsluitend biedt. Regionale besturen leggen uiteraard verantwoording af aan regionaal (democratisch) gekozen raden, en maken apart of gezamenlijk zo generiek mogelijke afspraken met de rijksoverheid. Binnen daardoor tot stand gekomen en andere door landelijk beleid gedefinieerde randvoorwaarden hebben de regio's substantiële beleidsvrijheid; het door mij bepleite hoger percentage inkomsten door eigen heffing verworven draagt daartoe bij.

Verschillen tussen de regio's zullen er zeker kunnen zijn, zoals die nu ook bestaan tussen gemeentes. In het bijzonder in het sociale domein zullen er wel landelijke minimumnormen moeten blijven bestaan, maar enige beleidsconcurrentie en daardoor geïnspireerd vestigingsdynamiek kan mijns inziens helemaal geen kwaad.

Bovenstaande aloude en fundamentele discussiepunten zullen zich binnen elke gelaagde structuur voordoen, zijn niet politiek neutraal en in die zin nooit te voorzien van een eenvoudige en eenduidige oplossing. Maar voor mij staat vast dat ons huidige model in velerlei betekenissen van het woord is vastgelopen: onnodig ingewikkeld, onnodig traag, onnodig vervreemdend. En vooral: onvoldoende democratisch. Het is tijd voor hervormingen.

Ik ben blij dat de Tweede Kamer Commissie aandacht wil schenken aan dit belangrijke thema, en zie met grote belangstelling uit naar het resultaat.