

Rijk blijft grote vinger in pap houden

Door decentralisatie niet alle problemen opgelost

De Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing is al enige tijd in de maak. In de loop der jaren is het idee van de decentralisatie van rijkstaken langzamerhand opgenomen in het ontwerp van deze wet. Aldert Dreimuller en André van Hooren zullen hier in het kort de problemen schetsen die tot het ontstaan van de decentralisatiegedachte hebben geleid, de problemen die ontstaan door invoering ervan, en de problemen die zullen blijven bestaan. Ten slotte komt de rol van de rijksoverheid na invoering van de decentralisatie aan de orde. Volgens Dreimuller en Van Hooren blijft die rol groot.

**Drs. Ir. Aldert Dreimuller
Drs. André van Hooren**

In 1977 brengt het ministerie van VRO een eerste notitie uit over de decentralisatie, die als discussiestuk is bedoeld. Na uitgebreide maatschappelijke discussie volgt in 1981 de Nota standpuntbepaling over de decentralisatie van de volkshuisvesting.

„De meest courante klacht onder gemeentebestuurders is die van betutteling door het rijk.” Deze uitspraak van wethouder P. Bordewijk van Leiden, gedaan in een weekblad van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), geeft de kern van de wens bij gemeenten weer om de taken van de rijksoverheid te decentraliseren. Wil men decentraliseren, dan moet er ook wat te decentraliseren vallen. Dat wil zeggen, er moeten bevoegdheden zijn, die verdeeld kunnen worden over lagere bestuursorganen.

Op dit moment kennen we in Nederland drie niveaus: het rijk, de provincie en de gemeente. Hier en daar valt te beluisteren dat er tussen rijk en provincie nog een laag zit, die de werkelijke beslissingen neemt. Volgens prof. Berg, hoofd-directeur van de VNG, is er in Ne-

derland niet genoeg beslissingsbevoegdheid te verdelen, om drie volwaardige bestuurslagen in stand te houden.

Als dat zo is, dan zou een te zware rol van de provincie bij decentralisatie weer meteen het probleem oproepen waar het allemaal om begonnen was: te veel betutteling, te weinig doelmatigheid en te weinig flexibiliteit.

Oorzaak problemen

Die problemen zijn in de Volkshuisvesting (maar zeker niet alleen daar) ontstaan door de volgende oorzaken (1).

Op planningsniveau: Er is op centraal niveau veelal geen goed inzicht in de behoefte aan capaciteit, zowel van grond, ruimte als bouwcapaciteit. Het gevolg is stagnatie op alle volgende niveaus.

Een goede afstemming op de ruimtelijke ordening of op de woningbehoefte ontbreekt.

Veel beslissingen worden in de sfeer van het lobbyen getrokken, en ontsnappen zo aan de politieke controle. Bij decentralisatie zou de gemeente en de gemeenteraad veel meer te zeggen krijgen, moet de gemeenteraad de knoop doorhakken over de besteding van gelden en de alternatieve bestedingen afwegen. Datzelfde geldt voor de buurten: het geld kan niet meer onafhankelijk van andere stadsvernieuwingprojecten worden verkregen, en het overleg tussen de buurten over prioriteiten zal een geheel nieuw gezicht geven aan de stadsvernieuwing.

Dat zal binnen de gemeente ook tot geheel nieuwe problemen leiden voor wat betreft een zeker stellen van uitgaven. In het verleden kon een uitgave vaak worden gegarandeerd door deze onder te brengen onder de vele Specifieke Uitkeringen. Zo'n uitgave stond dan niet meer in concurrentie met andere uitgaven. In de toekomst zal dat niet meer zo zijn. Wethouder Bordewijk van Leiden beschrijft zelfs zoveel voordelen in het oude systeem, dat hij stelt: „In hun hart zijn gemeentebestuurders niet voor decentralisatie”. Het mes snijdt inderdaad aan twee kanten.

Op uitvoeringsniveau: De uitvoering stagneert door de hierboven gesignaleerde knelpunten en door knelpunten in het financiële systeem. Er is veel bemoeienis van de Centrale Directie Volkshuisvesting en van de Directie van de Volkshuisvesting in de provincie, zodat de uitvoering door de gemeente stagneert. De communicatie is tijdrovend en werkt lang niet vlekkeloos. De zo vaak gewenste participatie van de burger is moeilijk, gezien de ingewikkeldheid van regels. Gemeenten kunnen bovendien het rijk de schuld geven van allerlei vertragingen.

Op distributieniveau: Vaak heeft de gemeente alleen formeel invloed op de verdeling, en kan het rijk op allerlei manieren toch vaststellen voor wie een woning bestemd zal zijn.

Op financieringsniveau: Er is een moeilijke relatie tussen programmering, middelentoedeling en uitvoering. Per plan wordt bepaald of de gemeenten de financiële middelen krijgen. De opdrachtgever is dan via de gemeente afhankelijk van het rijk. Al in de ontwerpfase bestaat weinig financiële zekerheid.

Er is bovendien een overvloed aan subsidieregelingen, die toch lang niet altijd een bevredigende oplossing kunnen bieden. Bovendien is hierdoor een uitgebreide toetsing in allerlei fasen noodzakelijk. Zoals we hiervoor beschreven, heeft dat voor gemeenten zowel voor als nadelen.

Na de decentralisatie zullen de budgetten aan de gemeenten worden toebedeeld via een systeem van contingentering en een normkostensysteem. Sommige aspecten van de normstichtingskosten kunnen de procedures vereenvoudigen (zoals bij de vaststelling van grondkostencorrecties en andere bijzondere correcties van kopkosten). Andere aspecten kunnen problemen oproepen (zoals bij de rijkscontrole op de hantering van die normen achteraf, en dan huuraanpassing).

Tot slot kunnen we zeggen, dat het bestuurlijke systeem onevenwichtige en onduidelijke verdeling van bevoegdhe-

den heeft; het rijk bemoeit zich met te veel details, de gemeente kan te weinig beslissen, en de provincie te weinig coördineren.

Minderheid

Door de decentralisatie komt misschien maar een minderheid van de genoemde problemen tot een oplossing.

Het rijk houdt ondanks de decentralisatie toch nog veel beslissingsbevoegdheid aan zich. Daar is veel kritiek op gekomen, zowel van gemeenten als provincies. De belangen van gemeenten en provincies lopen echter niet parallel: zij concurreren beide om het schaarse goed „beslissingsbevoegdheid”.

Zo vinden de gemeenten dat zij meer armslag moeten krijgen door bij de toewijzing slechts een globale aanduiding van het aantal woningen per financieringscategorie te noemen. Het systeem van normkosten zou goed kunnen werken, maar de normen zouden zelf goed moeten vastliggen, bijvoorbeeld door indexaties. De normbedragen, en de daarop gebaseerde budgetten moeten reëel zijn, dat wil zeggen, er moet voor de opdrachtgevers nog enige beleidsruimte zijn. In de praktijk zal in ieder geval gedeeltelijk hieraan tegemoet gekomen worden, omdat de gemeenten een reserve aan plannen moeten indienen. Het rijk is echter degene die daar van zal profiteren, omdat het ruimte voor zichzelf schept om een keuze te doen. De zekerheid, dat een gemeente geld zal krijgen, strekt zich niet verder uit dan het goedgekeurde jaarprogramma. De gemeente moet ook een meerjarenprogramma maken, en kan daarvoor geld toegezegd krijgen, als dat tenminste aanwezig is. Veel zekerheid voor een meerjarenbeleid biedt dat dus niet.

Voorwaardescheppend

In principe zal de rol van het rijk verminderen. Het rijk zal minder toetsen, als de gemeente zich tenminste aan de normen houdt.

Het rijk zal zich niet meer in beoordelende zin met concrete bouwplannen bemoeien. De regeling van geschillen zal meer naar de Afdeling Geschillen van Bestuur van de Raad van State gaan. Het rijk zal voornamelijk een voorwaardescheppende rol vervullen, waaronder de jaarlijkse vaststelling van de normkosten. Ook het huurbeleid blijft in handen van het rijk. Controle is achteraf. De inspectietaken op grond van de Woningwet blijven. Het valt te verwachten dat de informatietaak van het rijk, vooral naar de kleinere gemeenten, die de kosten van toetsing niet kunnen dragen, zal toenemen.

Het systeem van gedecentraliseerde besteding van budgetten draaide vorig jaar proef in een klein aantal gemeenten, en zal dit jaar bij 35 gemeenten worden gebruikt.

Uit de evaluatie van de eerste ervaringen bleek al, dat de provincie (in dit geval Rijnmond) maar weinig speelruimte had tegenover het rijk: bij de vaststelling van de contingentering slechts 10 %. Het rijk blijft namelijk ook na decentralisatie de bodemcontingenten voor groeikernen en de grote steden vaststellen.

„Nieuwe recentralisatie”

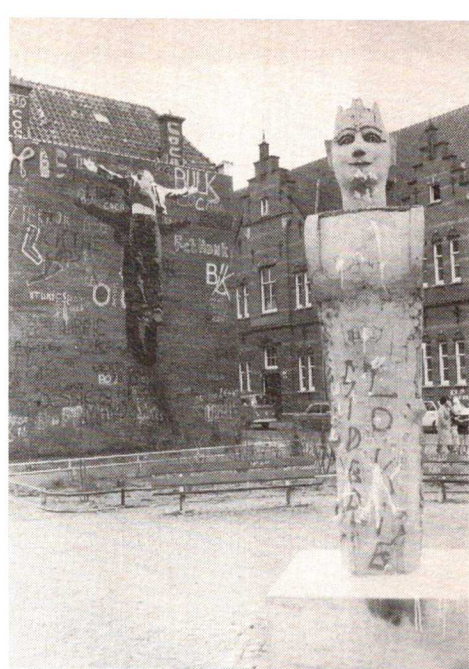
Het rijk blijft een grote vinger in de pap houden. Zo heeft Rijnmond (provinciaal niveau) maar een vrijheid van 10 %. Het rijk blijft de bodemcontingenten voor de groeikernen en de grote steden vaststellen.

Het is mogelijk dat het rijk in de praktijk maar weinig echte bevoegdheden afstaat. Sommigen spreken al van een „woordenspel” en van de „nieuwe recentralisatie”.

Een centraal probleem in de hele decentralisatiediscussie is de toekenning van financiële middelen aan de gemeenten. De oorspronkelijke verdeelsleutel ontmoette veel kritiek, vooral van de middelgrote gemeenten. Een aantal van hen zag het zorgvuldig opgebouwde stadsvernieuwingsproces geheel tot stilstand komen. Een van die gemeenten is Maastricht. Deze stad nam het initiatief tot een andere verdeelsleutel.

De hele geschiedenis van de andere verdeelsleutel is uitvoerig besproken in een artikel van Marly Drummen in R&O, december 1983. In de nieuwe verdeelsleutel zouden de middelgrote en de vier grote gemeenten ongeveer evenveel geld krijgen als zij nu krijgen in het kader van gecombineerde regelingen. In het voorstel van Maastricht zouden de vier grote gemeenten 49 % van het stadsvernieuwingsfonds krijgen (was bij de eerste sleutel 41 %) en de middelgrote gemeenten 32 % (was 24 %). Het kabinet ging uiteindelijk akkoord met 45 % voor de grote en 29 % voor de middelgrote. De kleine gemeenten gaan er dus 10 % op achteruit.

Voorwaar een aardig compromis! De hele zaak ziet er uit alsof het kabinet het had zien aankomen. Een duidelijk tekort schietend eerste aanbod, gevolgd door felle protesten, met ten slotte een gehalveerde tussenoplossing. Deze hele handelwijze is typisch voor het huidige kabinet. Of het nou om contingenten woningwetwoningen, om bezuinigingen op de uitkeringen of om het financieringsstekort gaat, men neemt altijd een



...Het overleg tussen de buurten over prioriteiten zal een nieuw gezicht aan de stadsvernieuwing geven...

extreme positie met veel bezuinigingen in en laat vervolgens iedereen te hoop lopen. Omdat het oorspronkelijke kabinetsvoorstel zo minimaal is, kan er altijd tegemoet worden gekomen aan een deel van de eisen van oppositie en van regeringspartijen. Iedereen kan dan na afloop van de vertoning tevreden zijn: het kabinet heeft precies de bezuinigingen binnen die het wilde hebben en oppositie en regeringspartijen geven de indruk dat zij zich succesvol hebben verzet en voor de (echte) minima of voor de volkshuisvesting nog leuke extraatjes hebben weten binnen te halen.

Koehandel

Een dergelijke manier van onderhandelen is niet oprecht. Het is gewoon koehandel. Als het gewoonte wordt om niet het meest realistische voorstel aan het parlement aan te bieden, maar een versie speciaal voor onderhandelingen, die vervolgens moet worden verzacht, dan gaat het parlement er rekening mee houden. En ook de maatschappij houdt er dan rekening mee in het verzet dat aangetekend gaat worden. Een goed uitgewerkt voorstel moet met inhoudelijke argumenten kunnen worden verdedigd en overeind gehouden (met uiteraard enige ruimte voor veranderingen). Maar een kabinetsvoorstel dat al van tevoren rekening houdt met groot verzet en dus maar te veel vraagt, kan ook niet beargumenteerd worden verdedigd. Op deze wijze reflecteert onderhandelen een gebrekkig vertrouwen van kabinet en maatschappij in elkaar: een betreurenswaardige zaak. ■

Noten

1. Raad voor de Territoriale Decentralisatie; Decentralisatie van Rijkstaken, 1980.