

Geen mooier werkgebied dan de publieke sector

Willem Sleddering

Op 14 december 2009 nam Willem Sleddering afscheid als gemeentesecretaris van Haarlem. Bij die gelegenheid sprak hij zijn afscheidsrede uit. Dit artikel is een bewerking door Florence Eijk van deze afscheidsrede.

Ik wil in deze bijdrage een aantal zaken in het openbaar bestuur aanstippen die mij de afgelopen jaren bezig hebben gehouden. Geen diepgaande analyses, maar observaties en opvattingen die zich in de praktijk hebben ontwikkeld. U zou uit mijn kritische opstelling bij deze onderwerpen wellicht afleiden dat het openbaar bestuur maar niets is, maar juist het tegendeel is waar, want er is in mijn ogen geen mooier werkgebied dan dat van de publieke sector. Niet alleen vanwege de maatschappelijke relevantie van de vraagstukken die daar aan de orde zijn, maar ook door de voortdurende uitdaging om de complexiteit daarvan intellectueel, beleidsmatig, bestuurlijk en organisatorisch te lijf te gaan.

De bestuurlijke verhoudingen in Nederland

Formeel zijn de verhoudingen tussen de overheidslagen rijk, provincie en gemeente neergelegd in wetten, zoals

de Grondwet, de Provinciewet en de Gemeentewet. In deze en andere wetten zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze overheidsorganen vastgelegd. De praktijk laat echter zien dat de toedeling of toe-eigening van verantwoordelijkheden meer wordt bepaald door de verschillen in de financieel-economische posities van de verschillende bestuurslagen dan door de wet. In de wetgeving is vastgelegd welk over-

Hartelijk dank natuurlijk, maar toch merkwaardig

heidsorgaan waarvoor verantwoordelijk is. Maar in die wetgeving staat niet dat andere overheidsorganen zich daar niet mee mogen bemoeien. En dat bemoeien gebeurt dus, en wel met geld, in de vorm van subsidies.

Om je als overheidsorgaan ergens mee te bemoeien waar je strikt genomen niet over gaat, heb je dus geld nodig.

Beperkte middelen

De financiële verhoudingen in ons land zijn zodanig vorm gegeven dat de gemeenten geen geld hebben om uit eigen zak alle gewenste lokale voorzieningen te realiseren, laat staan zich met een andere overheidslaag te bemoeien. Zij hebben immers een beperkt eigen belastinggebied en een beperkt bedrag aan vrij besteedbare middelen. Het rijk heeft wel geld, alleen al door de pure omvang van de rijksbegroting en door het begrotingstekort als beleidsvariabele. Ook de provincies beschikken over ruime middelen door hun aandelenbezit in de nutsbedrijven en de lucratieve opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Toen bleek dat vele voorzieningen op lokaal niveau niet zonder bijdragen van rijk of provincie tot stand kunnen komen, had dit kunnen leiden tot een herverdeling van middelen tussen de overheidslagen door verruiming van het lokaal belastinggebied of verhoging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Maar rijk en provincie geven er de voorkeur aan het probleem op te lossen door uit hun eigen middelen financieel bij te springen om zo een titel te hebben voor intensieve bemoeienis met de gemeenten. De gemeenten hebben geen andere keus dan zich dit bemoeien te laten welgevalen omdat dit noodzakelijke of zeer welkome financiële middelen oplevert. Op deze manier wordt de ordelijke taakverdeling tussen de bestuurslagen zoals de wetgever die heeft bedoeld in werkelijkheid bepaald door het geld. De onderbouw (het geld) bepaalt de bovenbouw (de ideologie



Willem Sleddering.

van de verantwoordelijkheidstoedeling van de overheidslagen). Deze historisch-materialistische benadering zal de enkele marxist die zich wellicht nog hier in de zaal bevindt, aanspreken. Ook bij mij hebben de linkse jaren zestig toch kennelijk ergens hun sporen nagelaten.

In Haarlem vielen de wijken met de nodige sociale problemen in hetzelfde postcodegebied als betere buurten

Deze dus door de financiën bepaalde verhoudingen tussen de overheden zie je bijvoorbeeld terug in de Brede doeluitkering van de provincie ten behoeve van puur lokale projecten zoals fietspaden en bruggetjes. Hartelijk dank natuurlijk, maar toch merkwaardig. Voor een weliswaar groot, maar toch lokaal, project als de renovatie van ons Stationsplein met aanleg van een mega-fietsenstalling moet uit diverse overheidsbudgetten subsidie worden verkregen om het project überhaupt te kunnen realiseren, terwijl het toch een normale zaak zou zijn als een gemeente van de omvang van Haarlem dit uit eigen, maar dus veel ruimere, middelen zou kunnen betalen, samen met de Spoorwegen. Hartelijk dank voor deze subsidies natuurlijk, maar toch merkwaardig.

Vogelaarwijken

Een ander mooi voorbeeld van deze op geld gebaseerde bemoeicultuur vindt men bij de pracht-, kracht- of Vogelaarwijken. Er is een breed gedragen besef dat er een grotere inspanning moet worden geleverd om de problemen in bepaalde wijken in Nederland aan te pakken. In plaats van dat het nieuwe kabinet vroeg: 'Gemeenten, het zijn jullie wijken, jullie gaan erover, wat gaan jullie aan dit probleem doen en kunnen we wellicht een handje helpen', pakt men het zelf ter hand en wordt er een aparte minister voor benoemd. Eerst was er al het bemoeithema 'grootstedenbeleid' met enorme subsidiestromen, bestuursovereen-

komsten over prestaties en effecten en verantwoordingsregels, maar nu ging de rijksoverheid een stap verder: de wijken in! Maar welke wijken? Wel, die werden geselecteerd met de postcodemethode. Wij dachten hier dat de postcodes waren bedacht om brieven te bezorgen, maar dat was naïef. Indien binnen een bepaald postcodegebied de indicatoren een meer dan gemiddelde sociale problematiek aangaven dan werd dit tot krachtwijk uitgeroepen. In Haarlem vielen de wijken met de nodige sociale problemen in hetzelfde postcodegebied als betere buurten en dus vielen wij buiten de prijzen. Maar, hoezo prijzen? Ai, de heren van de kabinetsformatie waren in Beetsterzwaag vergeten het geld te regelen voor dit beleid. En dan ziet u het bewijs voor mijn stelling geleverd: geen geld, dus geen beleid, dus geen bemoeienis want geen wettelijke verantwoordelijkheid. De minister stond met lege handen. In haar boek *Twintig maanden knettergek* kunt u het allemaal lezen. En dus moest er een ingewikkelde en omstreden heffing op woningcorporaties worden bedacht, die weer op verzet stuitte bij mevrouw Kroes en die negatief doorwerkt in de afspraken die de gemeenten zelf hadden gemaakt met de corporaties in hun eigen stad, zoals ook hier in Haarlem. Natuurlijk was de keuze voor de veertig krachtwijken in de Hollandse poldercultuur niet het eind van de selectie. Als wij het hier in Nederland al durven om bestuurlijk te selecteren moet er ook altijd een troostprijzenpot gemaakt worden. Dat werd een budget voor wijken die dreigen af te glijden tot krachtwijk. En daar deden wij in Haarlem weer aan mee met een goed projectplan, en jawel, er werd 2 miljoen gescoord. Hartelijk dank natuurlijk, maar toch merkwaardig.

Toen begon het al

Onder het vorige kabinet begon de rijksbemoeienis met de wijken al. Ministers werden tot beschermheer of -vrouwe van een wijk benoemd. Wij hadden voor de Slachthuisbuurt minister Peijs van Verkeer en Waterstaat. Deze was zeer positief en enthousiast en wilde, toen Haarlem voorzichtig vroeg of deze belangstelling ook nog iets aan geld opleverde, best iets bijdragen, maar kon dat alleen uit begrotingsposten van haar eigen departement Verkeer

en Waterstaat. Omdat we daar in die buurt niets mee konden, zijn we het eens geworden over de subsidiëring van de aanleg van een stuk geluidsarm asfalt op de Schipholweg vlak bij de Slachthuisbuurt. Hartelijk dank natuurlijk, maar toch merkwaardig. De bemoeicultuur heeft niet alleen te maken met het hebben van veel geld, maar ook met een weerzin tegen echte decentralisatie. Deze centrale, nationale wijkaanpak is natuurlijk geheel in strijd met de geest van de decentralisatie-uitspraken van het kabinet! In het regeerakkoord staan daar flinke afspraken over, maar deze zullen de praktijk van de centralisatiedrift van Den Haag niet kunnen beteugelen. Uit een onderzoek van Blom, besproken in Binnenlands Bestuur van 4 december, blijkt dat veel van de uitvoering van beleid is gedecentraliseerd maar dat de greep van de rijksoverheid niet verminderd is door het toepassen van regelgeving en bestuursakkoorden. Ook hier zie je weer het contrast tussen schijn (decentralisatie) en werkelijkheid (centralisatie). Deze centralisatietendens wordt gevoed door de toenemende invloed van de Europese Unie, die de nationale

De bemoeicultuur heeft niet alleen te maken met het hebben van veel geld, maar ook met een weerzin tegen echte decentralisatie

regeermogelijkheden beperkt voor kabinet en parlement, de media-hype die van elk incidentje in een stad of dorp een nationaal probleem maakt, het niet kunnen accepteren door politici, media en consumentenorganisaties dat het in Vlissingen anders gaat dan in Winschoten en een hijgerige Tweede Kamer die voor elk wissewasje de minister ter verantwoording roept, of hij er nu over gaat of niet.

Decentralisatie-uitkeringen

De nieuwste loot aan de boom van schijndecentralisatie is de decentralisatie-uitkering. Het kabinet zal aan

het eind van zijn regeerperiode trots laten zien hoeveel specifieke uitkeringen er wel niet afgeschaft zijn, zonder te vermelden dat er een groot aantal decentralisatie-uitkeringen zijn bijgekomen. Decentralisatie-uitkeringen zijn gelden die vanuit het rijk worden toegevoegd aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, die de gemeenten dus vrij mogen besteden, maar die een vlaggetje krijgen toebedeeld waarop staat voor welk doel de gemeenten dit geld geacht worden te besteden. De verantwoordingslast richting rijk is lager dan bij een specifieke uitkering en strikt genomen kán

De algemene uitkering blijft algemeen, punt uit

een gemeente besluiten alsnog stoep-tegels te kopen voor het geld, maar daar heeft het rijk wat op gevonden door meer en meer via bestuurs-overeenkomsten afspraken over de resultaten van de door het kabinet aangegeven bestedingsrichting te maken. Het is niet voor niets dat de Raad voor de Gemeentefinanciën ronduit negatief over deze decentralisatie-uitkering heeft geadviseerd. Juist vorige week heeft de Algemene Rekenkamer er ook voor gepleit dat het rijk bij financiering via de algemene uitkering geen bestedingsvoorschriften geeft aan de gemeenten. Dit ook al om geen onduidelijkheid over de politieke verantwoordelijkheid van de minister te scheppen.

Het zou echter niet fair zijn het bestaan van op geld gebaseerde interbestuurlijke verhoudingen geheel op conto van het rijk of de provincies te schrijven. Binnen de gemeenten werken er sterke krachten om dit ook vooral zo te houden. Het is voor een wethouder of een beleidsafdeling heel prettig om uit Den Haag voorgeschreven te krijgen waar het te ontvangen geld aan uitgegeven moet worden, in plaats van met de eigen wethouder van Financiën en het college in de strijd te moeten om een deel van de algemene gemeentelijke middelen te bemachtigen. En wat is er mooier dan naar de gemeenteraad gaan om te berichten dat we weer 1 of 2 miljoen subsidie hebben binnengehaald. En het gaat echt om grote

bedragen: Haarlem heeft een begroting van 450 miljoen, waarvan 150 miljoen door ons zelf beïnvloed kan worden, en wij ontvangen in 2009 meer dan 30 miljoen aan subsidies. De kosten van dit beleid in Nederland waarbij enorme subsidiestromen tussen de overheden in het leven worden gehouden, zijn gigantisch. Denkt u eens aan al het lobbywerk dat gericht moet worden om de subsidies te verwerven, over het voldoen aan de voorwaarden die aan elke subsidie worden verbonden en de verantwoording die aan de subsidiegevers moet worden afgelegd. Omdat bij een subsidie meestal wordt verlangd dat de gemeente ook een bijdrage uit eigen middelen op tafel legt, wordt een ordelijke prioriteitstelling binnen de gemeentelijke begroting ook nog eens bemoelijk.

In de huidige heroverwegingsoperatie van het rijk is er ook een bezuinigingsonderwerp 'Openbaar bestuur'. Wel, er zijn dus aanzienlijke besparingen te behalen bij de transferkosten van gelden van de ene overheidslaag naar de andere, maar aangezien de werkgroepen vooral bemenst zijn met rijksvertegenwoordigers moeten de verwachtingen op kostenbesparing door afschaffen van de bemoeienis via subsidiëring niet te hoog worden gesteld.

Bemoeicultuur afschaffen

Ondanks de hiervoor uiteengezette belangen binnen de gemeenten zelf om het subsidiesysteem in stand te houden, zou vanuit een meer generale optiek en ook om een efficiënter verdeling van de collectieve middelen te bewerkstelligen, de bestuurlijke taakverdeling in ons land op de helling moeten. De bemoeicultuur moet worden afgeschaft. Elke overheidslaag moet een duidelijke verantwoordelijkheid hebben voor bepaalde beleidsterreinen en over de financiële middelen beschikken om die verantwoordelijkheid waar te maken. Het is echter absoluut noodzakelijk om eerst de financiële onderbouw van de bestuurlijke verhoudingen drastisch te veranderen, anders heeft aanpassing van wet- en regelgeving geen enkele zin. Dat kan door de financiële armslag van de provincies verder dan het kabinet wil te beperken door hier ook de aandelenvermogens bij te betrekken. En als door de invoering van de kilometerheffing de motorrijtuigenbelasting

Aan de gemeentesecretaris

Onzichtbaar voor de werklenden
onzichtbaar voor de winkellenden
voor de thuisblijvers, de bedrijfsleiders
de caféhouders, de ouden van dagen
de vaders, de moeders, de kinderen
de zieken, de behoeftigen, de drinkenden
is daar
de gemeentesecretaris.

Kijk daar es, daar heb je de gemeentesecretaris!
Hebt u dat al eens zo horen zeggen?

De gemeentesecretaris met zijn twintig armen en benen, met zijn neuzen
naar alle kanten van het College
met zijn bril in alle kleuren, het gemak
waarmee hij onverenigbare eenheden
verenigt en van de ene ambtenarenkamer
naar de andere stadhuiszaal stapt, daarbij

de stad geheel toegenegene – en verzwegen
omdat geen kiezer hem ooit eens op een onvolkomenheid betrapt:

de gemeentesecretaris.

In zijn ambtelijk leven mag hij – voor de menigte – onzichtbaar zitten wezen; onmisbaar is hij voor de hele stad!

Dit gedicht is gemaakt door Sylvia Hubers, stadsdichter van Haarlem, ter gelegenheid van het afscheid van Willem Sloddering op 14 december 2009 en hem aangeboden door de gemeentelijke organisatie.

afgeschaft gaat worden zou niet klakkeloos tot een vervangende andere belasting voor provinciale ingezetenen moeten worden overgegaan, maar met een integrale blik moeten worden gekeken naar het belastinggebied voor de decentrale overheden, waarbij de enkele jaren geleden doorgevoerde vermindering van het gemeentelijk belastinggebied door de afschaffing van het bewonersdeel van de OZB ongedaan gemaakt zou kunnen worden. Verder moeten naast de beperking van de specifieke uitkeringen de

decentralisatie-uitkeringen worden afgeschaft. De algemene uitkering blijft algemeen, punt uit. En verder moeten we natuurlijk als gemeenten met elkaar afspreken dat we niet meewerken aan een kabinetsbeleid dat zich op wijk- en buurtniveau wil bewegen.

Het afschaffen van de provincies is volgens professor Elzinga onbegonnen werk omdat de Friezen en de Brabanders hun culturele en regionale identiteit nooit zullen willen prijsgeven, maar ik vraag me wel af hoe je jezelf als toch al omstreden

middenbestuur nog kunt positioneren als de nationale overheid beleid op wijk- en buurtniveau gaat voeren. Wij als gemeenten hebben ondertussen de keus om hooghartig de ons toegeworpen bedragen te negeren en ten onder te gaan in deftige armoede, of ons zonder gene de verederende financiële behandeling te laten welgevallen, onder het motto: 'Als het maar schuift!' U raadt denk ik al wat de keuze wordt.

Hierbij laat ik het. Ik dank u voor uw aandacht. ■

advertenties

Download gratis via www.ProcesenDocument.nl



Sdu UITGEVERS

Proces & Document deelt graag kennis in de vorm van whitepapers. De papers gaan over recent verrichte onderzoeken, studies, analyses of toekomstbeelden op het gebied van (e-)dienstverlening binnen de overheid. De papers zijn kosteloos te downloaden. Zo heeft u altijd de beschikking over nieuwe kennis! Download nu de nieuwste whitepapers.

Proces & Document
PLATFORM VOOR DE OVERHEID VAN DE TOEKOMST

Ook uw vacatures op GemeenteBanen.nl?

Zo'n 70% van alle gemeenten gingen u voor!

Vind de juiste kandidaat!

Gericht bereik onder (potentiële) ambtenaren

Bereik van zowel actief als latent werkzoekenden

Gemiddeld 150.000 unieke bezoekers per maand

2.000 actuele CV's van hoogopgeleide banenzoekers

Vele mogelijkheden GemeenteBanen.nl

Zelf vacatures plaatsen en beheren

Sollicitaties beheren

Kandidaten zoeken

Eigen presentatiepagina

Open sollicitatiemogelijkheid

Link naar eigen website

Logovermelding bij vacatureplaatsingen



Contact: T 072 58 21 020, E sales@gemeentebanen.nl

GemeenteBanen.nl

Het grootste wervingsmedium voor de lokale overheid