

# Dwaze gemeentelijke voorstellen tegen houden: kan dat en wie kan dat doen?

Prof.dr. Arno F.A. Korsten  
29 03 2012

## ***Vraagstelling***

Een redacteur van een televisieprogramma stelde mij de volgende vraag:

*We vragen ons als redactie af welke middelen er zijn om gemeenten te weerhouden van 'onverantwoord gedrag' met gemeenschapsgeld. We denken er over daaraan een programma te gaan wijden.*

Hier mijn antwoord.

## ***Eerste reactie: wat is onverantwoord gedrag?***

Een dergelijke vraag roept direct de reactie op: wat is dan onverantwoord gedrag van een gemeentebestuur? De redacteur zegt: bij voorbeeld met gemeenschapsgeld investeren in een diergaarde of de aanschaf van een voetbalstadion. De redacteur bedoelt dat gemeenschapsgeld daarvoor niet bestemd hoort te zijn. Het gaat in zijn ogen om *verspilling van gemeenschapsgeld*.

## ***Verkiezingsprogramma's***

Dat voert ons naar opvattingen van politieke partijen in lokale verkiezingsprogramma's. Wie die per gemeente op een rij zou zetten, komt er achter dat veel voorstellen opgenomen zijn waarvan je je in gemoede kunt afvragen of dat een taak is voor een gemeentebestuur. Maar dat is een particuliere mening. Het gaat erom wat een gemeentebestuur mag en kan doen.

Het spectrum van voornemens en voorgestelde uitgaven blijkt breed. Blijkbaar hebben gemeenten *speelruimte* om uitgaven te doen in het 'belang van de gemeente' en zijn er meerderheden te vormen die dat mogelijk maken. Als een gemeenteraad de bevordering van het eten van appelmoes onder jongeren wenst te bevorderen omdat dit in het belang van de gezondheid van de jeugd wordt geacht, stel, dan kan dat. Er is geen nationale appelmoeswet die dit verbiedt.

Neem verordeningen. Die werden en worden door gemeenteraden vastgesteld. Ooit zijn er bij voorbeeld in Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) wel regels opgenomen die 'het maaien van gras met motormaaiers in particuliere tuinen op zondagochtend' verboden of eerst na 13.00 uur mogelijk maakten. Kerkelijke erediensten moesten niet verstoord worden en het gemeentebestuur wenste in het algemeen de zondagsrust te bevorderen. Is het een taak voor een gemeentebestuur om zich hiermee te bemoeien? Blijkbaar wel en niet alleen in een in 'the bible belt' gelegen gemeente als Staphorst.

Ander voorbeeld: een gemeente neemt in een verordening op dat rechtsom schaatsen op een ijsbaan vereist is en linksom niet toegestaan is. Dat is geen fictie maar werkelijkheid geweest. Een gemeente probeert zo het schaatsen enigszins in goede banen te leiden, in het belang van de schaatsende schooljeugd en andere schaatsers. Men kan verdedigen dat het een particuliere taak van een ijsvereniging is om regels te stellen, zoals ten aanzien van de openingstijden maar de betreffende gemeente dacht daar destijds anders over. Het is dus maar hoe je kijkt.

### ***Cultureel verschillende antwoorden op wat een overheidstaak is***

De cultuur van een gemeente is ook van belang. Wie naar verschillende landen kijkt, ontdekt ook de rol van de culturele factor. Er zijn landen waar apen en koeien vrij over straat rondlopen maar in Nederland vinden we dat collectief niet goed. Het is verboden. Wat is de ene overheid verbiedt, staat de andere overheid toe.

De bekende Amerikaanse bestuurskundige Aäron Wildavsky zei ooit tijdens een lezing op het Europees Instituut voor Bestuurskunde (EIPA) in Maastricht zelfs:

*'Bijna alles wat ergens in de wereld privaat is, is ergens anders een taak van de overheid, en omgekeerd: wat hier een taak van de overheid is, is ergens anders wel een private zaak'.*

Het eerste antwoord naar de redacteur van het tv-programma is dus: blijkbaar is het nog niet zo eenvoudig om een overheid af te houden van wat in je eigen ogen als een dwaasheid wordt gezien omdat er lokaal verschillend wordt gedacht over wat een overheidstaak is en zelfs internationaal enorme verschillen in overheidstaken bestaan.

Maar dit antwoord is onvoldoende bevredigend. Immers, we zitten in Nederland en het gaat de redacteur hier om *grote* uitgaven van gemeenten,

uitgaven die gemeentebesturen zelfs in moeilijkheden kunnen brengen en die een blok aan het been zijn of worden. Hoe hier tegenaan te kijken als men afziet van het op een rij zetten van politieke opvattingen over de rol van de overheid? Hebben gemeenten wel vrijheid van handelen en hebben ze budgetruimte voor grote projecten?

### ***Gemeentelijke taken en middelen***

Gemeenten ontvangen middelen van de rijksoverheid uit het Gemeentefonds, ten tweede uit specifieke uitkeringen en ze verwerven zelf inkomsten uit (lokale) belastingen.

Gemeenten voeren taken uit in de vorm van medebewind of autonomie. Die autonomie zal verderop voor de vraag van belang blijken. Eerst even wat uitleg.

a) Het eerste gemeentelijk taakcluster is dat van het *mechanisch medebewind*. Dit houdt in dat gemeenten wetten lokaal uitvoeren en de middelen ervoor aanwenden of (gedeeltelijk) zelf verwerven. Denk aan het vereiste om geboren kinderen aan te geven bij de bevolkingsadministratie. Denk aan een afdeling Burgerzaken, die een paspoort verstrekt aan mensen die daarvoor in aanmerking komen. Mechanisch medebewind is vaak conditioneel beleid (als X... dan Y). Wie bij voorbeeld in aanmerking komt voor een identiteitskaart, zo'n kaart wenst en het gewenste bedrag betaalt, krijgt die kaart. Op dit vlak bevinden zich niet de grote projecten die tot onverantwoord gedrag leiden.

b) Een tweede taakcomplex dat gemeenten uitvoeren, is dat van *niet-mechanisch medebewind*: de wetgever laat wetten uitvoeren door gemeentelijke organisaties maar geeft gemeenten zekere speelruimte (beleidsvrijheid genoemd) en laat ze meestal ook een beetje meebetalen. Een klassiek voorbeeld is de Bijstandswet. Gemeenten werden gevraagd deze wet mee uit te voeren. De rijksoverheid betaalt het grootste deel van de bijstand. Gemeenten moeten meebetalen aan de bijstand voor burgers om daarmee zelf te ervaren dat als bijstandstrekkingen weer aan betaald werk komen, men gemeentelijk budget 'bespaart'. Dat is een doelmatigheidsbevorderende maatregel van de rijksoverheid. Een ander voorbeeld is de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook hierbij bestaat zekere speelruimte voor gemeenten, bij voorbeeld in het niveau van huishoudelijke hulp dat men aanbiedt aan burgers die onder de wet vallen.

Intussen hebben we het nog niet gehad over voetbalstadions. Het wel of niet mechanisch medebewind is niet het gebied dat 'onze' redacteur van

grote zorgen vervult want er is immers geen Nederlandse wet die gemeenten verplicht of verbiedt voetbalstadions te bouwen. We moeten daarom eens even kijken naar een derde gebied van taken. Dat zijn de taken die gemeentebesturen zelf, vaak zonder prikkeling of vereisten van een andere wetgever, op zich nemen, de autonome taken.

c) *Autonome taakuitvoering* is een derde taakcluster voor gemeenten. Denk daarbij bij voorbeeld aan taken op het vlak van sport, recreatie, cultuur, kunst en economie (acquisitie van bedrijven). Op dit gebied stelt de centrale wetgever vaak geen eisen. Gemeentebesturen gaan hun gang en doen dat historisch gezien al vele decennia. Zo zullen ambtenaren, als je de gemeente Zaanstad bezoekt, je al vrij snel vertellen dat het gemeentebestuur van deze gemeente een zekere traditie heeft in het bijdragen aan de verheffing van het volk.

Het is het college van B&W dat afweegt of voetbalclubs, tennisclubs, musea of fanfares subsidie krijgen of niet, en of een gemeente een andere rol vervult in hun richting, bijvoorbeeld door het onderhoud van velden over te nemen. Een gemeentebestuur kan ook bepalen of het een gemeentelijke schouwburg wil bouwen, al of niet met bijdragen van sponsors en de exploitatie door een stichting laat vervullen. Gemeenteraden hebben een budgetrecht (moeten uitgaven goedkeuren) en controleren. De raad kan vragen aan B&W om te berichten over de aanwending van de subsidie, als het dagelijks bestuur eisen op dit vlak gesteld heeft.

Eventueel kan een lokale rekenkamer onderzoek verrichten. En een gemeenteraad kan het college van B&W interpellieren of een raadsenquête instellen (bijv. als de raad wil uitzoeken waarom er een grote overschrijding is geweest bij de bouw van een sporthal). Een raad kan ook contra-expertise vragen aan een 'derde partij' als het een beleidsvoornemen omvangrijk en risicovol vindt.

Van alle taken is volgens een schatting (van D.J. Elzinga en eerder al van H. van Ruller) grofweg *70 procent medebewind*. Zo gezien, is de gemeente dus voor een deel van de taken min of meer 'rijksloket' (een woord van een burgemeester). Maar bij een deel ervan bestaat er dus zekere speelruimte (geen onbeperkte), nl. bij het niet-mechanisch medebewind. En er bestaat lokaal *vooral* veel speelruimte bij de keuze van *autonome* taken. Het is vooral in dat autonome veld dat zich naar verwachting onverantwoorde uitgaven kunnen voordoen.

### ***Financiering van autonome taken***

Welke financiële middelen kunnen gemeentebesturen aanwenden voor wat ze zelf (autonoom) als taak willen oppakken?

Voor de autonome taken kunnen gemeenten *Gemeentefondsmiddelen* aanwenden (die van het Rijk komen en via een complexe formule worden toegekend; steden krijgen meer per inwoner vanwege de centrumfuncties).

*Specifieke uitkeringen* kunnen *niet* voor autonome taken worden aangewend want die zijn bestemd voor de uitvoering van rijksambities in de vorm van wetten. Deze uitkeringen worden wel gezien als de 'gouden koorden' waarmee het Rijk gemeenten een bepaalde kant op stuurt.

Gemeenten kunnen vaak naast Gemeentefondsmiddelen *lokale belastingen* gebruiken voor de autonome taken. Denk daarbij aan de onroerend zaakbelasting. En gemeenten kunnen *cofinanciering* verwerven van de Europese Unie, de rijksoverheid of een provinciebestuur. En gemeenten kunnen *leningen* afsluiten, bijvoorbeeld bij de Bank Nederlandse Gemeenten.

Bij cofinanciering moet een gemeentebestuur er rekening mee houden dat de cofinancier eisen stelt voor aanwending van middelen. Een provinciebestuur wil misschien het gebruik van duurzame energie via zonnepanelen bevorderen en heeft daarvoor een fonds in het leven geroepen. Een stadsbestuur kan dan trachten om middelen uit dat fonds te verwerven voor de bouw van een stadskantoor of een weg die toch voorzien moet worden van schermen.

Neem de gemeente Venlo. Het gemeentebestuur van Venlo heeft veel cofinanciering verworven om de grote renovatie van de binnenstad mogelijk te maken, aldus verantwoordelijk wethouder Twan Beurskens (VVD). Daarbij kan een gemeentebestuur erop speculeren dat een andere overheid het fonds ook 'aan de man zal proberen te brengen'. Een provinciebestuurder (gedeputeerde) die met een fonds blijft zitten waar niemand uit wil putten, slaat immers ook geen goed figuur in de ogen van het algemeen provinciebestuur. Zo kan het gebeuren dat meerdere overheden samen zoeken hoe ze elkaar kunnen 'versterken'. De komst van een groot project als de Floriade in Noord-Limburg (2012) is een resultaat van gezamenlijke inspanningen van een collectief aan overheden.

Op grond hiervan mogen we al min of meer aannemen dat als het gaat om uitgaven voor grote projecten waar vraagtekens bij gezet kunnen worden, sprake is van verstrengeling van verantwoordelijkheden van meerdere

overheid met andere partners in een netwerkcontext. Dat heft de eigen verantwoordelijkheid van een gemeentebestuur en verantwoording niet op maar brengt de verstrengeling in beeld. Het is niet de gemeente Venlo alleen die de Floriade wenste maar ook andere gemeenten en het provinciebestuur wensten die.

### ***De omvang van de autonome taken en autonome financiering***

Terug naar de drie taakcomplexen en de financiële speelruimte.

Van het totale gemeentelijk budget is grofweg een derde vrij te besteden, exclusief leningen en cofinanciering. Financieel wethouder Olthoff (PvdA) van Zaanstad kwam in een uiteenzetting op 20 maart 2012 voor de gemeenteraad- in mijn bijzijn - tot

- het percentage van 36 aan autonoom taakbudget voor Zaanstad,
- 23 procent aan budget voor (verplichte) wettelijke taken met een wettelijk bepaald (minimum)niveau van taakuitvoering,
- en 41 procent aan budget voor wettelijke taakuitvoering met beleidsvrijheid (lees: niet-mechanisch medebewind).

Het totaal van 23 en 41 procent is met 64 procent om en nabij het percentage van 70 procent (de Elzinga-schatting) dat we eerder noemden als het budget dat door gemeentebesturen aangewend wordt voor medebewind (ordinair gezegd: de rijksloket-functie).

We weten nu dat een gemeentebestuur inderdaad wel beschikt over *autonome taken en ook over autonome budgetruimte*. Ik maak daarbij als kanttekening dat sommigen menen dat gemeenten over te weinig lokale belastingruimte beschikken in vergelijking met andere landen maar dit onderwerp blijft hier terzijde (zie Korsten en Tops, 1998).

### ***Welke autonome taken kan een gemeentebestuur oppakken?***

Gemeentebesturen hebben veel speelruimte om dingen te doen die in de ogen van sommige burgers 'dwaas' zijn. Als een gemeentebestuur een groot voetbalstadion wenst te bouwen of kopen, is niets wat hen weerhoudt, tenzij een kabinet het bij wet verbiedt. Als een gemeente er drie wenst te bouwen, kan dat ook.

Als een gemeentebestuur wenst te bevorderen dat in alle kernen tien keer kermis per half jaar wordt gehouden en burgers hebben er na een mogelijkheid tot commentaar (stel) geen bezwaar tegen en ook de gemeenteraad maakt geen bezwaar, dan geschiedt dat. Aannemend dat kermisexploitanten willen meewerken en elke keer voldoende klandizie ervaren.

Als een gemeentebestuur wenst te bevorderen dat er subsidie wordt gegeven aan een stichting die Mariabeelden produceert om die vervolgens gratis te verstrekken onder burgers, bijvoorbeeld omdat dit de cohesie en goede verhoudingen in de samenleving bevordert - ik noem maar eens iets - dan kan dat. Of vlaggetjes voor Koninginnedag.

Als een gemeentebestuur op basis van een meerderheidsvoorkeur van de raad een gebied de bestemming diergaarde wenst te geven en daadwerkelijk een diergaarde wil stichten dan kan dat.

Als een gemeente alle arme mensen een koelkast wil schenken, dan kan dat. Of een naaicursus voor het ontwerpen of verstellen van kleren.

En als een gemeente alle inwoners met subsidie een cursus 'normen en waarden in het maatschappelijk verkeer' wenst aan te bieden, dan kan dat. Aannemend dat de gemeenteraad akkoord gaat.

### ***Randvoorwaarde***

Bewuste herverdeling van inkomens nastreven, mogen gemeenten niet. Immers, dat is een rijksaangelegenheid. Geldt ook voor Defensie en Buitenlands beleid (hoewel daar nog wel speelruimte is.....). Dat neemt niet weg dat gemeentebesturen tal van maatregelen nemen die 'op het randje zijn of eroverheen'. Recent is verboden dat de gemeente Maastricht in het kader van de uitvoering van de Wmo bepaalde voorzieningen niet gratis verstrekt aan inwoners boven een bepaald vermogen of inkomen.

### ***Debat***

Je kunt er van vinden wat je wilt, maar er is niet veel buiten het gemeentebestuur dat gemeenten kan weerhouden om iets te doen wat sommigen in die gemeente of daarbuiten dwaas vinden. Het lokale parlement heeft budgetrecht en controleert. In het kader van de '*checks and balances*' is het de gemeenteraad die tegenwicht biedt tegen het college.

Het gaat niet aan dat journalisten van pakweg een landelijke krant zeggen dat dwaas is als een gemeente zelf dit of dat doet. Daar gaat de rest van Nederland niet over, niemand heeft een veto, hoewel altijd publiek debat mogelijk is. Vanzelfsprekend. *Lokale forumwerking* is natuurlijk nuttig om gemeentebesturen te behoeden voor dwaasheid. En *contra-expertise* kan positief zijn als een gemeenteraad meent een beleidsvoornemens niet te kunnen overzien.

## ***Is visitatie of toezicht een hulpmiddel om gemeente te weerhouden van onverantwoorde uitgaven?***

Kan lokale dwaasheid in de vorm van miljoenenkostende grote projecten ook voorkomen of kan het risico daarop ingeperkt worden door *specifieke* 'checks and balances', door tegenwicht van toezichthouders of visitatieprocedures?

Wie toezicht en visitatie zegt, roept de vraag op naar criteria voor het beoordelen van gemeentebesturen. Voor het functioneren van gemeenten gelden tal van eisen, zeg normen. Ik heb ze in een rede '*Deugdelijk bestuur*' (45 minuten op You Tube; tik in Arno Korsten) genoemd. De normen zijn zelfs enorm toegenomen sinds grofweg een halve eeuw terug.

Denk aan gebiedende normen als doelgerichtheid, effectiviteit van bestuur, legitimiteit (aanvaarding van besluiten), efficiency (doelmatigheid), responsiviteit (reactie op voorkeuren uit de samenleving), openbaarheid van bestuur, proportionaliteit van bestuur (geen zware instrumenten als je met lichte ook het doel bereikt), transparantie, slagvaardigheid, verantwoording, integriteit van bestuur, zelfreinigend vermogen (om zo fouten te corrigeren of voorkomen), beginselen van gelijke behandeling, beginselen van goede regelgeving, etc. etc.

We stellen historisch gezien meer en meer eisen aan gemeentebesturen en andere besturen maar het *algemeen* gemeentebestuur (lees de raad) zelf bepaalt of het *dagelijks* bestuur (B&W) er voldoende aan voldoet.

Gemeenten worden hier en daar met behulp van dergelijke criteria aan bestuurskrachtmetingen onderworpen, een soort visitatie op de kwaliteit van het gemeentebestuur. Ik heb daarvan grofweg 120 rapporten die na 2001 verschenen bekeken (zie ook Abma, 2012). Maar daarin gaat het erom om te kijken of een gemeente de dingen goed doet, *niet* of de gemeente de goede dingen doet. Deze analyses geven geen informatie over dwaasheden omdat visitatiecommissies of adviesbureaus bestaand beleid tot uitgangspunt nemen voor een beoordeling van de kwaliteit van het gemeentebestuur.

Deze analyse levert dus voor ons doel, de beginvraag van de redacteur, niets op.

Toezicht misschien? Er is natuurlijk (provinciaal) toezicht op de gemeentefinanciën, maar dat is preventief of repressief toezicht. De laatste jaren zijn hier de teugels gevierd maar als een gemeente geen dekkende



begroting heeft, krijgt ze te maken met verscherpt (rijks)toezicht (art. 12 FVW). Momenteel staan ook bepaalde gemeenten onder dit toezicht.

### ***Weerhouden van onverantwoord gedrag***

Welke middelen zijn er nu uiteindelijk om gemeenten te weerhouden van 'onverantwoord gedrag' met gemeenschapsgeld? Het wordt tijd terug te keren naar de vraag uit het begin.

Gemeentebesturen zijn – binnen de kaders van financieel toezicht - in beginsel autonoom. Gemeenten hebben dus buiten het uitvoeren van rijks- en provinciale taken (medebewind) vrijheid van handelen, zelfs volgens de Grondwet. De Grondwet zegt dat gemeenten *een open huishouding* zijn en dat houdt in dat ze mogen doen wat ze willen, tenzij, zoals gesteld, een hogere overheid het oppakken van een taak en het maken van beleid bij wet of verordening verbiedt.

Er zijn dus *grenzen* aan het gedrag van een gemeentebestuur. Als een gemeentebestuur de vestiging van pakweg burgers van Burkina Fasso in het eigen territoir zou verbieden, grijpt de rijksoverheid in omdat een dergelijk beleid strijdig is met bestaande wetgeving op het gebied van vrije vestiging en discriminatie.

Lokaal ziet de gemeenteraad toe op het gedrag van het college van B&W. Als de gemeenteraad autonome initiatieven niet wenst, kan ze er een stokje voor steken. Maar een gemeenteraad kan juist ook van alles mogelijk maken. Een raad die een wereldkampioen polsstokhoogspringen uit de eigen gemeente wil steunen kan dat doen. Een gemeente die een evenement op het vlak van 'ondergronds knikkeren in grotten' wil subsidiëren, wordt niet belet om dat te doen.

Er zijn eigenlijk maar een *paar* mogelijkheden om een gemeente te weerhouden van bepaalde imposante voornemens of beleid maken:

- 1) bij wet verbieden dat gemeentebesturen een bepaalde taak initiëren en uitvoeren;
- 2) of een taak centraliseren, dus naar een 'hogere' overheid toetrekken (waardoor een gemeentebestuur er niet meer aan mag komen, tenzij de rijksoverheid gemeenten weer vraagt een rol te vervullen);
- 3) of het Gemeentefonds verkleinen (gemeenten budgettair in de autonome bestedingsruimte een beetje afknijpen waardoor de autonome initiatiefruimte beperkt wordt).

***Maar bestaat onverantwoordelijk handelen dan helemaal niet?***

In het algemeen geldt, vrijmoedig geformuleerd: hoe groter gemeente hoe fantasierijker de gemeentebesturen worden en hoe speelser hun avonturen worden. Wie veel inwoners heeft:

- heeft immers meer inkomsten (want het aantal inwoners telt mee in de Gemeentefondsuitkering aan een gemeente; en hoe meer inwoners en huishoudens hoe meer inkomsten uit lokale belastingen),
- heeft meer taken en daarvoor meer ambtenaren,
- en meer 'zorgen' (werklozen, probleemjeugd, etc.)
- maar heeft mogelijk ook meer ambities (metro's, enz.).

En er ook een kans op megalomaan gedrag. Dat zien we eveneens bij banken, corporaties, schoolbesturen, enz. Kleine gemeenten bouwen geen voetbalstadions. Grote gemeenten die 'straatarm zijn', bouwen ook geen voetbalstadions. Dat grote gemeenten wel stadions willen realiseren, zoals de gemeente Groningen deed, heeft te maken met zekere responsiviteit van lokale fracties en gemeentebesturen. Er wordt gehoor gegeven aan een roep.

### ***De laatste rem***

Is het dan werkelijk niet mogelijk om buiten de gemeenteraad om grote gemeenten te remmen in het doen van grote risicovolle uitgaven?

Toch wel. Een Bank van Nederlandse Gemeenten zal niet onbeperkt leningen afsluiten. Er is er nog *het verscherpte toezicht*, de onder curatele stelling. Over het laatste nog iets.

Een gemeente moet eerst in grote financiële problemen zijn gekomen, en de artikel 12-status krijgen, wil sprake zijn van verscherpt toezicht. Als het gemeentebestuur onder verscherpt toezicht komt te staan van de rijksoverheid mag een gemeentebestuur zelfstandig nagenoeg geen uitgaven meer doen.

De prijs die we in Nederland voor de autonomie betalen, is dat een gemeente dus eerst door het ijs gezakt moet zijn, wil een gemeente onder curatele komen.

Wat natuurlijk ook nog mogelijk is, is dat een gemeenteraad haar positie versterkt door bij de beoordeling van voorstellen voor de bouw van een voetbalstadion of een andere grote zaak *contra-expertise* in te winnen. We hebben het al gezegd.

### ***Kabinetsformaties***

Is het nog mogelijk bij een kabinetsformatie iets te doen? Bij een kabinetsformatie is het mogelijk om gemeentebesturen dingen te verbieden maar dan moeten onderhandelende coalitiepartners wel een goed verhaal hebben anders wordt het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) niet gepruimd. Het is die VNG, die in ons 'polderland' overlegt met een kabinet. De soevereiniteit in het bestuur wordt immers van onderop opgebouwd. Alleen wat gemeenten niet goed kunnen, wordt overgedragen aan een hogere overheid. Zo was en is de traditie in Nederland.

Kabinetsformaties hebben in feite dan ook *geen* betekenis om te voorkomen dat gemeenten dwaze uitgaven doen.

### ***Tegenwerpingen***

Uit het vorenstaande kun je als lezer opmaken dat discussies over of gemeenten een taak hebben in het betaald voetbal de afgelopen jaren blijkbaar niet veel opgeleverd hebben om gemeentebesturen in te tomen? Dat heeft het inderdaad veel van weg. Gemeenten zijn net als vele andere organisaties. Ze rekenen zich rijker dan ze zijn. Alleen als ze in een crisis, belanden, worden ze met de harde werkelijkheid geconfronteerd.

Maar voetbal in stadions vertegenwoordigen toch een maatschappelijk belang, zullen voetbalclubbestuurders tegenwerpen. Wekelijks zitten veel burgers in stadions en hebben ze hun vertier. Dus is het niet verkeerd als een gemeentebestuur waakzaam is op de openbare orde en bijdraagt aan dat vertier. Dat standpunt valt te begrijpen.

Of gemeentebesturen zich storten in voetbalavonturen, stadionbezit, stadionbouw, stadionexploitatie of bouw van een multifunctioneel complex (MFC) is uiteindelijk een politieke afweging. In de gemeente Venlo poogde het college in 2010-2011 steun te krijgen van velen door een groot complex (MFC) te bouwen in een gebied nabij een NS-station (Blerick), waar plek was voor vrije tijd (casino), onderwijs (mbo) en een voetbalstadion, dat ook andere functies kan vervullen. Een gemeente bouwt dus niet zo maar een stadion maar maakt een gemend plan voor een gebied. Kerkrade deed het zo met het Roda-stadion. De gemeente Sittard-Geleen probeerde het met de bouw van het Fortuna-stadion maar dat lukt niet goed. Dergelijke gebiedsplannen ontstaan om te zorgen voor levendigheid in het gebied maar ook om meerdere vliegen in een klap te slaan (misschien was er nog behoefte aan een locatie voor een onderwijsinstelling of voor bepaalde winkelvoorzieningen) en een breed front aan maatschappelijke en politieke steun te verwerven.

Dit Venlose gebiedsplan voor de ontwikkeling van het Kazerneterrein in Blerick is uiteindelijk medio 2011 niet doorgestaan omdat de casinopartner zich terugtrok evenals het regionaal opleidingscentrum. De in opbouw zijnde coalitie viel uiteen. Het ROC trok zich terug vanwege de te ongunstige propositie en de omstandigheid van teruglopende leerlingenaantallen en bezuinigingen van rijkswege op het middelbaar beroepsonderwijs. Deze gemengde aanbieding was door de rol van de onderwijsinstelling aanvankelijk politiek aantrekkelijk geworden voor linkse partijen.

### ***Enkele conclusies***

Gemeenten zijn volgens de Grondwet een open huishouding. Dat geeft gemeentebesturen het recht en de mogelijkheid om van alles en nog wat als beleid op te pakken, mits politieke steun verzekerd is en een hogere overheid geen beperkingen bij wet oplegt. 'Dwaze plannen' bestaan derhalve lokaal eigenlijk niet want gemeentebesturen kunnen autonoom handelen en het is de raad die budgetten goedkeurt. Als er dwaasheid bestaat, is het collectieve dwaasheid die zich kan uiten in grote overschrijdingen en andere fiasco's (zoals dat een gemeente later weer bij moet springen).

Belangrijk in dat verband is of een raad tot oordelen in staat? Een raad kan dwalen als die niet tot oordelen in staat blijkt maar iets wel goedkeurt. Het risico is inderdaad aanwezig dat gemeenteraden dergelijke grote projecten niet kunnen overzien omdat ze de financiële expertise missen of relevante informatie niet of te laat ontvangen. Contra-expertise vragen kan dan tegenwicht bieden of het organiseren van ambtelijke bijstand en het horen van specialisten door de raad. Veel andere mogelijkheden zijn er niet. Visitaties zijn afgefallen en onder curatele stelling van een gemeente in het kader van art. 12 Financiële Verhoudingswet is pas aan de orde als het kwaad al geschied is.

De ervaringen in gemeenten als Groningen wijzen uit dat er inderdaad wel kansen zijn dat de beoordeling van grote projecten zwakheden vertoont, dat de lokale 'checks and balances' onvoldoende in balans zijn. De casus Groningen is beschreven in het boek *'Sterke colleges'*.

Als een centrale overheid bedenkingen heeft over welke grote lokale arrangementen gemeentebesturen aangaan, kan ze trachten via wetgeving paal en perk te stellen aan de lokale autonomie. Maar dat is te simpel.

Wat deze beschouwing uitwijst, is dat het zelden alleen gemeentebesturen zijn die grote projecten initiëren. In de huidige tijd gaat het vaak om grotere

concepten voor *gebiedsontwikkeling* en *innovatie* waarbij tal van overheden en particuliere partijen in allerlei constructies betrokken zijn. Dat een gemeente alleen een voetbalstadion bouwt, is zelden juist. Het gaat, zoals gesteld, om meer en er komen tal van 'joint ventures' en andere juridische constructies voor. Dat maakt de discussie over de kwaliteit van besluitvorming er niet minder gewenst om.

## **Literatuur**

- Abma, K. en A.F.A. Korsten, *Gemeenten in rapportcijfers*, Eburon, Delft, 2009.
- Abma, K., *Beoordelen van gemeenten*, Wolf Legal Publ., Nijmegen, 2012 (diss. Open Universiteit).
- Derksen, W., Kerntaken van en gemeente, in: *Socialisme en Democratie*, jrg. 51, 1994, nr. 2, pp. 103-109.
- Gemeente Zaanstad, *Begroting 2012-2015*, Zaandam, 6 oktober 2011.
- Gemeente Zaanstad, *Takenoverzicht*, Zaandam, 5 maart 2012.
- Koopmans, L., A. Wellink, F. de Kam, C. Sterks en H. Woltjer, *Overheidsfinanciën*, Stenfert Kroese, Groningen, 2003.
- Korsten, A.F.A. en M. Schoenmaker, *Sterke colleges*, Reed Elsevier, Den Haag, 2008.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Samsom, Alphen, 1998.
- Korsten, A.F.A., *Deugdelijk bestuur*, Open Universiteit, Heerlen, 2010 (boekje: [www.arnokorsten.nl](http://www.arnokorsten.nl); ook speech op You Tube)
- Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten*, Eburon, Delft, 2007.
- Pleij, H., *De herontdekking van Nederland*, Prometheus, Amsterdam, 2003.
- Pollemans, G. en A. Stapelkamp, *Beleidsterreinen van de lagere overheden*, Lemma, Utrecht, 2002.
- Schutgens, J.M.L.R. Schutgens, A.J.C. Maessen en A.F.A. Korsten, *Beoordeling van gemeenten- Financiële verdiepingsonderzoeken en bestuurskrachtmetingen van gemeenten*, Eburon, Delft, 2009.
- Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen – Over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*, Wageningen, 2006 (oratie).
- Veldheer, V., *Kantelend bestuur, Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, SCP, Rijswijk, 1994.
- Willemse, R., *Het bestaansrecht van de Nederlandse gemeente*, Eburon, Delft, 2001.