

Decentralisatie à la Française

Voor 't eerst sinds jaren worden er in Frankrijk verwoede pogingen ondernomen om het sterke centralisme te doorbreken. Zo is het voorafgaand toezicht geheel vervangen door een rechtmatigheidscontrole a posteriori op initiatief – een discretionaire bevoegdheid – van de 'commissaire de la République' (de vervanger van de prefect), is het vernietigingsrecht van de vroegere prefect vervallen, zijn de gekozen voorzitters van de gemeenteraad, de departementale en de regionale raad, belast met de uitvoering van de besluiten van die raden en dienen in de toekomst allerlei voorschriften die tot voor kort zelfstandig door de ministers konden worden uitgevaardigd, op de wet te berusten.

Tevens is er een wet tot stand gekomen die een zekere herverdeling van de bevoegdheden over de centrale overheid, de regio's, de departementen en de gemeenten bevat, voornamelijk op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Op het eerste gezicht is datgene wat tot op heden tot stand is gekomen veelbelovend en betekent – althans volgens de regering en haar meerderheid in de Assemblée – een definitieve breuk met het – Jacobijnse – verleden.



door
prof. mr. C. A.
J. M. Kortmann
hoogleraar
te Nijmegen

De grote vraagstukken van de decentralisatie zijn echter nog geenszins opgelost, en als men ziet hoe gelijksoortige vraagstukken in Nederland met zijn decentralisatietraditie steeds weer op de klippen lopen, kan men er voor een land als Frankrijk, met zijn centralistische historie aan twifelen of de voorgenomen plannen zullen slagen. Het betreft hier de vraag aan wie welke bevoegdheden zullen worden overgedragen, en op welke wijze de overgedragen taken zullen worden gefinancierd. Daarbij

komt de – in Frankrijk veel ingewikkelder dan in Nederland – kwestie van de rechtspositie van degenen wier werkzaamheden onder het gezag van de besturen van een ander dan het huidige bestuursniveau komen te staan. Ten slotte zal het enorme aantal (± 36.000) – vaak nagenoeg ontvolkte – gemeenten gereduceerd worden, willen deze enige bestuurskracht bezitten.

Conflicten

Het debat in Frankrijk over deze kwestie lijkt nu al tot onoplosbare conflicten te leiden. Zo zijn er voorstanders van een versterking van de positie van de – betrekkelijk recente – regio's, terwijl anderen het departement als belangrijkste gedecentraliseerde eenheid willen zien. Bij de vermindering van het aantal gemeenten wordt nagenoeg geen vooruitgang geboekt. Daarbij komt dat de socialistisch-communistische meerderheid in de Assemblée überhaupt wat minder enthousiasme begint te vertonen voor een overdracht van bevoegdheden van de centrale organen aan die van gemeente, departement of regio. Dit hangt samen met het feit dat de kantonale verkiezingen van 1982, die gehouden werden in verband met de gedeeltelijke vernieuwing van de departementale raden, alsmede de gemeenteraadsverkiezingen in maart 1983, resulteerden in een aanzienlijke winst voor de oppositiepartijen.

De linkse kamermeerderheid zou, door bevoegdheden te decentraliseren, deze voor een groot deel in handen geven van regionale, departementale en gemeentelijke rechtse meerderheden, een voor haar weinig aantrekkelijk perspectief. Daarbij komt nog dat politiek links bevreesd is voor de uitslag van de – voor het eerst rechtstreekse – verkiezingen van de regionale raden in 1984.

Cumulatie

Doch ook indien deze politieke overwegingen niet al te zeer in de weg zouden staan aan overdracht van bevoegdheden aan gedecentraliseerde besturen, is er altijd nog één element dat, ook in de ogen van een groot aantal Fransen, sterk belemmerend werkt op een werkelijke de-

centralisatie, zelfs indien deze formeel wel zou zijn gerealiseerd. Het betreft hier het verschijnsel van de 'cumul des mandats'. Het is in Frankrijk zeer gebruikelijk dat een minister of kamerlid daarnaast nog een of meerdere 'mandats électifs' bezit. Zo zijn vele ministers en vooral kamerleden tevens burgemeester en/of lid of voorzitter van een departementale of regionale raad.¹

Afgezien van het feit dat deze functionarissen aldus veel te weinig tijd kunnen besteden aan het bestuur van de – veelal ver van Parijs gelegen – gedecentraliseerde verbanden, is het gevolg van deze combinatie van functies dat zij bestuurders zijn met een sterk centraal georiënteerde optiek. Zij zijn niet zoals in Nederland meestal wel het geval is primair de man of vrouw van de regio, het departement of de gemeente. Dat zij zich daar niettemin laten kiezen berust voornamelijk op electorale motieven in verband met de verkiezingen voor de Assemblée en de Senaat, die volgens een meerderheidsstelsel in districten plaatsvinden. Wil men op het niveau van de nationale politiek stevig in het zadel blijven, dan dient men ten minste enig lokaal, departementaal of regionaal mandaat te bezitten.

Reeds lang wordt er van diverse zijden – en met name door de voorstanders van een verdergaande decentralisatie – geopponeerd tegen deze zeer vergaande mogelijkheid van combinatie van functies. Maar het ligt voor de hand dat degenen die daaraan een einde zouden moeten maken, te weten de parlementsleden, daarvoor niet al te veel voelen. Zij zouden zich zelf uit electoraal oogpunt de das om doen.

Nog meer dan in Nederland is het in Frankrijk moeilijk de juiste voorwaarden voor een werkelijke decentralisatie te creëren. Men is historisch zo zeer gewend aan de gang naar Parijs, dat deze naar verwachting nog lang zal (moeten) worden gemaakt.

Ondanks dat getuigen de ondernomen pogingen van politieke en legislatieve moed. Deze ontbreekt – op het terrein van de decentralisatie – in Nederland in aanzienlijk hogere mate. ■

1. Zo is premier Mauroy tevens burgemeester van Lille; minister van binnenlandse zaken, Deferre, burgemeester van Marseille, niet de eerste de beste gemeenten. Chirac, lid van de Assemblée, is tevens burgemeester van Parijs en lid van de regionale raad van de Corrèze. In Nederlandse ogen zeer merkwaardig is het volgende. Giscard d'Estaing was tijdens zijn presidentschap nog enige jaren lid van de gemeenteraad van Chamalières. Ook Mitterrand was tot voor kort lid van de gemeenteraad van Château-Chinon.