



JOZIAS VAN AARTSEN

De eerste overheid zes jaar later

Bijna een jaar geleden bood ik als voorzitter van het overleg van de grote steden samen met mijn collega-burgemeesters de toenmalige onderhandelaars van het kabinet-Rutte II een 'New Deal' aan. In de geest van de Amerikaanse president Franklin Delano Roosevelt hielden wij een pleidooi om de 'eerste overheid' vertrouwen en armslag te geven. Om zo in moeilijke tijden ruimte voor creatieve oplossingen te bieden. Met meer rendement uit de publieke sector.

In een geheel andere economisch-financiële context, precies zes jaar geleden, mocht ik het rapport 'De eerste overheid' van de VNG-commissie Gemeente en Grondwet presenteren. Op dat moment zat het kabinet-Balkende IV net in het zadel en was ik nog geen burgemeester. Zes jaar en twee kabinetten verder wordt het tijd om eens serieus na te gaan wat er met de aanbevelingen uit dat rapport is gebeurd en of dit rapport nog actualiteitswaarde bezit.

Na een korte terugblik zal ik ingaan op de algemene teneur van het rapport en een aantal van de belangrijkste aanbevelingen die de commissie destijds heeft aangedragen. Tot slot eindig ik met de vraag wat we nu zouden moeten doen als het rapport vandaag was geschreven.

Niet in de la

Vele onderzoeken zijn er geschreven over het functioneren van het lokaal bestuur, de verhouding tussen gemeenten, provincie en het rijk en de problemen waar ze voor stonden. De directe aanleiding van ons rapport was de commissie-Bovens, op basis waarvan de autonome positie van gemeenten versterkt moest worden. Waar onze commissie aan hechtte was echter dat het rapport niet in de la zou belanden. Daarom was het van het grootste belang dat we niet alleen de opdracht vervulden om een wetgevingsnota te schrijven, maar vooral ook te kijken naar de positie van het lokaal bestuur. Er moest een definitieve doorbraak komen over de (her)positionering van het lokaal bestuur in Nederland.

De tijd was rijp voor krachtige gemeenten met meer vrijheid en een sterkere juridische en financiële basis: de gemeente moest niet meer als 'lage overheid' worden beschouwd. Het begrip 'eerste overheid' werd geboren. Meer ruimte voor gemeenten om maatschappelijke problemen bij de kop te pakken, bleek hard nodig. De gemeente is immers de plaats waar starters hun eerste huis kopen, waar ondernemers hun bedrijf beginnen en werklozen een baan vinden. Waar schepen en vrachtwagens goederen in- en uitladen, waar ouderen en



zieken hun zorg krijgen en waar kinderen naar school gaan.¹ Of, zoals het zo mooi in het rapport staat verwoord: ‘De centrale overheid ziet wat binnen haar verwachtingen en categorieën past, maar is vaak blind voor wat daarbuiten valt. Voor de gemeente is het niet zo gemakkelijk de ogen gesloten te houden voor storende verrassingen waar onze tijd zo rijk aan is. De gemeente is de eerste uitkijkpost van de overheid in een turbulente samenleving.’ De gemeente als de deur waardoor burgers het huis van Thorbecke binnentreden. Ons pleidooi kenmerkte zich door het voorstel om de staat te kantelen.

Dát was de kern van het rapport. Na het verschijnen van het rapport, werden al snel de eerste tekenen van een serieus decentralisatieproces zichtbaar. Het toenmalige kabinet deelde het uitgangspunt van de commissie en beloofde verdergaande decentralisatie. Een proces dat daarvoor weliswaar al op gang was gekomen, maar door de periode van verschijning van het rapport een stevige zet kreeg.

In de thuiszorg kregen gemeenten meer ruimte om contracten af te sluiten, Centra voor Jeugd en Gezin zagen het daglicht en ook de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) kwam tot verdere wasdom. De Wet werk en bijstand (WWB) was al een tijd eerder werkelijkheid geworden. Het ademde allemaal de sfeer van: burgers komen in het contact met de overheid allereerst bij gemeenten terecht en moeten ook daar direct geholpen kunnen worden.

‘De geest’ van het rapport

Inmiddels zijn we een paar kabinetten verder. Met de voorstellen van kabinet-Rutte II is op een aantal domeinen het zwaartepunt zozeer bij de gemeenten gelegd, dat er nu geen weg meer terug is. Zes jaar na de verschijning stel ik vast dat de lokale overheid definitief als ‘eerste overheid’ een plek heeft in het staatsbestel.

En daarmee is de geest van het rapport definitief uit de fles. Nét op tijd. Want de rijksoverheid staat te trillen op haar benen. Het wordt steeds duidelijker dat het probleemoplossend vermogen van het rijk op veel terreinen tekortschiet. We moeten terug naar het niveau waar mensen hun levens zelf organiseren. En die ontwikkeling wordt steeds meer zichtbaar. Immers, we zijn met de grootste decentralisatieagenda ooit bezig. Een groot deel van de langdurige zorg komt onze kant op, net als de jeugdzorg, en de uitkeringen (zowel bijstand als Wajong).

Wat ik hierbij een kleine overdenking waard vind, is de vraag in hoeverre dit nu door het rijk een bewuste, doordachte, ja zelfs principiële keuze is geweest. Deze operatie doet immers óók vermoeden dat het leidmotief een andere is geweest: de portemonnee. Een zelfbewuste keuze om daadwerkelijk zeggenschap uit handen te geven lijkt het in elk geval niet geweest. In de overdracht van taken komt er immers fors minder geld mee. Dat is op zichzelf niet erg, want het biedt kansen. Zo moeten we af van de totale verantwoordingsmanie

die de afgelopen jaren is opgetreden in deze domeinen en mensen aan de frontlijn weer de middelen geven om hun werk te doen. Vertrouwen in plaats van wantrouwen is het devies.

Nee, mijn zorg is dat er vanuit het Binnenhof nog steeds bij voortduring zand in de machine wordt gestrooid, om toch uiteindelijk invloed te kunnen uitoefenen op de overdracht aan taken. Alleen al de gedachte om vanuit de Kamer geen verantwoordelijk bewindspersoon meer te kunnen aanspreken op een ontspoorde jongere in stad x, wijk y of straat z. Stel je voor! Geen spoeddebat meer, want er staat niemand meer in vak K! Neem de discussie over de strafbaarstelling van illegalen. Die laat dat in mijn ogen heel goed zien: het is een bewijs dat we vanuit de gemeenten denken in het oplossen van problemen en niet in vage ideologieën of theoretische verhandelingen. Hoe harder het rijk roept dat deze mensen hier niet mogen zijn, hoe meer de gemeenten in de positie worden gedrukt om te laten zien: maar ze zijn er nu eenmaal wél. Wij kunnen eenvoudig niet om deze mensen heen. Of we het nu leuk vinden of niet. Wij leven niet in de abstractie van de ontkenning. Wij worden dagelijks met onze neus op de feiten gedrukt.

Het is precies deze zorg die mij terugbrengt op de aanbevelingen uit het rapport en waarom ik van deze gelegenheid gebruikmaak om de actualiteitswaarde ervan nog eens te onderstrepen.

1 Lokale autonomie en Grondwet

Ik realiseer me heel goed dat onze commissie indertijd een flinke steen in de vijver heeft gegooid door de heersende leer van de Grondwet opnieuw te interpreteren. Vrij vertaald beschouw ik die heersende leer als het spreiden van macht via gemeenten en provincies met één dikke 'maar'. Want deze overheden moeten zich voegen naar de inzichten van het rijk als het algemeen belang dit vereist.

Onze commissie deed het voorstel om uiteindelijk een centraal machtswoord bij de lokale overheid neer te leggen. Immers: wanneer kunnen gemeenten zich nu vrijelijk bewegen? Er is altijd wel een andere bestuurslaag die zich ergens mee bemoeit.

Vandaar een pleidooi voor de verankering van het lokaliteitsbeginsel in de Grondwet: wat decentraal kan, móet ook decentraal. Er is in de Grondwet geen expliciete bescherming van het begrip 'lokale autonomie'. En dat blijft een groot gemis.

Naast inhoud speelt psychologie hier ook een rol. Door de introductie van het beginsel worden bestuurders en politici scherp gehouden in de wijze waarop de bestuurlijke verhoudingen in Nederland zijn geregeld. Juist in tijden van grote decentralisatieprocessen is dat van groot belang. Ik zou het geen symboolwetgeving willen noemen, want het symbool heeft in dezen wel degelijk een betekenis.



Het is ronduit een gemiste kans geweest dat niemand het heeft aangedurfd om tot deze Grondwetwijziging te komen, of in elk geval het debat hierover op te pakken. Gezien de enorme decentralisatieopgave waar we voor staan, is het eens te meer tijd om alsnog met deze voorstellen te komen en het debat te starten. Het geeft houvast aan een buitengewoon precair proces. En dat is in deze onzekere tijden meer dan ooit van belang.

2 Eigen inkomsten gemeenten: vertrouwen versus wantrouwen

Een tweede belangrijke aanbeveling die we indertijd hebben gedaan, betreft de eigen inkomsten van gemeenten. Ook in dit kader pleitten wij voor een kanteling: het eigen belastinggebied van gemeenten moet met 30 à 40 procent een substantieel deel van de gemeentelijke inkomsten vormen. Let wel, budgetneutraal. Vandaag de dag is het aandeel gemeentelijke belastingen gelijk aan dat van zes jaar geleden. In 2013 kwam van alle belastingen in Nederland 3,4 procent van gemeenten. De discussie hierover is steevast met een zekere politieke gevoeligheid omgeven. Dat komt omdat het in de kern gaat over 'put your money where your mouth is'.

Zes jaar geleden waren er vooral principiële argumenten om de inkomsten van de gemeenten een andere structuur te geven. Het leeuwendeel van de inkomsten krijgen gemeenten van het rijk. Overheden moeten elkaar vertrouwen, niet wantrouwen. Bij vertrouwen past vrijheid in de besteding, binnen de wettelijke grenzen en mogelijkheden die het rijk mag aangeven; bij wantrouwen passen bestedingsvoorschriften en doeluitkeringen. In een volwaardige lokale democratie leggen gemeenten aan hun burgers uit waaraan ze inkomsten uit (hogere) belastingen gaan besteden. Principieel blijven daarom de standpunten van zes jaar geleden gelden: gemeenten moeten een substantieel deel van hun inkomsten zelf aan hun burgers kunnen vragen via lokale belastingen. In ruil daarvoor moeten de landelijke belastingen worden verlaagd. En in de rijksbijdragen die gemeenten krijgen, moet het gemeentefonds de boventoon voeren, niet de specifieke uitkeringen.

Wetenschappers pleiten al jaren voor meer lokale belastingen. Ik wil geen belastingtechnische exercitie houden. Maar we zien de afgelopen jaren een debat op gang komen over de wens om een verschuiving te organiseren van directe naar indirecte belastingen. Want het effect van de grootste belasting van het rijk, de loon- en inkomstenbelasting, is op de keper beschouwd niet goed. Het gevolg is immers dat mensen minder gaan werken, omdat ze er weinig aan overhouden. Een indirecte belasting (de BTW bijvoorbeeld) heeft dat nadeel niet en is vanuit dat oogpunt daarom te prefereren.

In dit debat wordt vaak de gemeentelijke belasting vergeten. Bij gemeentelijke belastingen weten mensen waarvoor ze betalen. Bovendien is de onroerendesaakbelasting (OZB) bijvoorbeeld, technisch gezien, de beste belasting – ook al is hij niet perfect. Woningen en bedrijfspanden zijn niet snel te verplaatsen

naar een belastingparadijs en zijn niet verborgen te houden voor een belastinginspecteur.

Daarom pleiten inmiddels ook de Raad van State², de Studiegroep begrotingsruimte³, en de Raad voor de financiële verhoudingen⁴ voor minder rijksbelastingen en meer lokale belastingen. Zij voeren daarvoor twee argumenten aan. Ten eerste bevorderen lokale belastingen de doelmatigheid. Als de gemeenten geld van hun eigen inwoners moeten vragen, gaan ze daar doelmatiger mee om dan wanneer ze dat geld van het rijk krijgen. Immers, geld van de eigen inwoners houden gemeenten graag over, geld van het rijk maken gemeenten graag op. Zie de wijze waarop de gemeente Den Haag de afgelopen jaren de OZB omlaag heeft gekregen. Ten tweede krijgen de gemeenten meer taken, zoals bij de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), de jeugdzorg en de participatie. Daarbij lopen de gemeenten meer risico's. Tegenover die risico's moeten buffers staan, niet in de vorm van spaarpotjes ('dood geld') maar in de vorm van mogelijkheden voor eigen belastingen. Dat voorkomt dat gemeenten bij elke tegenvaller bij het rijk om extra geld gaan vragen.

De financiële crisis en de gevolgen daarvan voor Nederland ondersteunen ook het pleidooi voor meer lokale belastingen en minder rijksbelastingen. Gemeenten worden in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën gebonden aan een maximum kastekort, dus hebben ze een instrument nodig om aan de wet te kunnen voldoen. Dat instrument is: ruimte voor eigen belastingen.

Gemeenten hebben de afgelopen jaren de belastingen veel minder verhoogd dan het rijk dat heeft gedaan. De krantenberichten suggereren iets anders, maar wie zijn loonstrookje bekijkt, wie de kassabon in de supermarkt vergelijkt, en wie benzine tankt, ziet hoeveel de rijksbelastingen zijn gestegen.

Landelijke politici blijven moeite hebben om de gemeenten op dit punt te vertrouwen. Er zijn nu veel minder specifieke uitkeringen dan zes jaar geleden – dat is positief. Maar daar hoort wel de kanttekening bij dat veel specifieke uitkeringen nu een andere naam hebben ('decentralisatie-uitkering'). Per saldo zijn we er maar een klein beetje op vooruitgegaan. Alle reden dus om vast te blijven houden aan het pleidooi voor een groter gemeentefonds en minder bestedingsbeperkingen. De gemeenten moeten het geld kunnen inzetten waar dat het hardst nodig is. En dat is beter te zien vanuit het gemeentehuis dan vanuit een ministerie in Den Haag.

3 **Schaalgrootte en internationalisering: wat als de commissie het rapport nu had geschreven?**

In tegenstelling tot de zojuist behandelde aanbevelingen van de commissie waar tot op heden minder mee is gebeurd dan we hadden gehoopt, is de discussie over de opschaling van gemeenten wél in volle hevigheid losgebarsten. Ik denk dat we vrij gemakkelijk de conclusie kunnen trekken dat het huidige kabinet onze aanbeveling op dit punt volledig heeft overgenomen, los van de



vraag of het daarbij daadwerkelijk ons rapport nog zo scherp voor ogen had. Maar het is duidelijk dat de ontwikkelingen nopen tot nieuwe vormen van samenwerking. Die beweging was zes jaar geleden al goed zichtbaar. Toen beargumenteerden we de noodzaak tot schaalvergroting vooral vanuit het perspectief van bestuurlijke slagkracht. Ik wil dat eigenlijk niet herhalen, omdat ik het eerlijk gezegd een kwestie vind van *common sense*.

Het zijn de snelle internationale ontwikkelingen die in mijn ogen passen bij het pleidooi voor schaalvergroting. Het is die dimensie die nog aan het rapport van de commissie kan worden gevoegd. De economische en politieke context waarbinnen dit rapport werd geschreven, was natuurlijk heel anders dan vandaag de dag. Geen mens, een paar zwartkijkers daargelaten, die een internationale bankencrisis zou hebben vermoed met alle gevolgen van dien, ook voor gemeenten.

Wie door zijn oogharen heen kijkt, ziet een belangrijke ontwikkeling die ik zeker niet onvermeld wil laten.

‘De toekomst is aan de steden, de natiestaat heeft het nakijken.’⁵ Deze prikkelende stelling wordt beargumenteerd door de Amerikaanse politicoloog Benjamin Barber in zijn nieuwe boek⁶. De natiestaat was het perfecte recept om in de negentiende eeuw relatief onafhankelijke nationale sociaaleconomische systemen te ontwikkelen. Maar in een wereld waarin alles met elkaar verweven is, verliest de natiestaat zijn betekenis en keren we terug naar het niveau waar mensen hun leven en hun bestaansvoorwaarden organiseren. En dat zijn de steden of, wat abstracter, stedelijke agglomeraties. Wereldwijd woont meer dan de helft van de bevolking in stedelijke gebieden en in de westerse wereld is dat al meer dan 80 procent.⁷

Reden genoeg om vanuit dat perspectief te kijken naar de Metropoolregio waar ik zelf nu bestuurlijk actief mag zijn. De inwoners van onze stad wonen, met 2,2 miljoen inwoners uit de Randstad, in het meest verstedelijkte gebied van Nederland. En in dat gebied, tussen weidse polders en pregnante skylines, zijn de uitersten terug te vinden die ons land te bieden heeft. Rotterdam staat voor ondernemerschap en durf, overal zichtbaar en voelbaar rond de Maas en in het havengebied. Den Haag timmert aan de weg als internationale stad van vrede en recht. Zoetermeer, de derde stad van de Metropoolregio, onderscheidt zich met het groene en suburbane woonklimaat, voorzieningen voor vrije tijd en de topsectoren ICT, chemie & logistiek. De TU Delft, de Erasmusuniversiteit en de Universiteit Leiden vormen samen een driehoek die tot de mondiale wetenschappelijke top behoort. De glastuinbouw in Greenport Westland-Oostland is een miljardenbedrijf dat bijdraagt aan de sterke exportpositie van de Metropoolregio.

Wie dus bereid is om even buiten de gemeentegrenzen te kijken, ziet dan ook dat alles met alles is verbonden. In het volle besef dat de wereld niet naar onze stad als zodanig, maar naar deze regio kijkt. Samen met Rotterdam en de daar-

tussen liggende gemeenten hebben we veel kenmerken van een metropool, maar we functioneren in een aantal opzichten niet als een metropool. En daar liggen dus kansen. Of sterker: als we die notie ontkennen, missen we kansen. Want op wereldschaal speelt de competitie om talent en bedrijven zich af tussen metropolen. Alleen stedelijke regio's van voldoende omvang bieden een internationaal concurrerend vestigingsmilieu voor bedrijven, studenten en kenniswerkers. Daar, en nergens anders, zitten de mogelijkheden voor groei. Onderzoek wijst uit dat we het bruto regionaal product van de Zuidvleugel in 2020 met 30 miljard euro kunnen verhogen als we vanuit een gedeelde visie werken aan het versterken van de economie van de Metropoolregio: 20 miljard in onze leidende economische clusters en nog eens 10 miljard in de verzorgende sectoren.

Misschien wordt de ontwikkeling van de Metropoolregio als een bestuurlijk novum gezien. Dat is het geval als je er van binnenuit naar kijkt. Maar als we onszelf dwingen om de ontwikkelingen van buitenaf te bezien, is dit de enige weg. Ik zie het als een vervolg op de aanbeveling die de commissie indertijd heeft gedaan, met name vanuit de oproep tot realiteitszin. Elke dag pendelen hier een half miljoen mensen heen en weer tussen woon en werk. Voor hen is de Metropoolregio al dagelijkse realiteit.

Over de grenzen heen kijken, dat is een sleutelbegrip. Alleen zo zorgen we ervoor dat de Metropoolregio een vruchtbare bodem biedt voor duurzame groei.

We mogen ons hebben georganiseerd op de schaal van de gemeente, de praktijk vraagt van ons dat we verder kijken. En het allermooiste is: we kunnen er gewoon mee aan de slag. Ik hoop vurig dat het kabinet hier met de Metropoolregio's (Amsterdam en Rotterdam-Den Haag) koene stappen durft te zetten.

Tot slot

Onlangs heeft de Raad van State een advies uitgebracht over de interbestuurlijke verhoudingen in ons land. Het draagt de titel 'Het kán beter'. Als we zes jaar na dato kijken naar het rapport van de VNG-commissie Gemeente en Grondwet en onze aanbevelingen, dan vind ik dat eigenlijk wel een mooie conclusie. De geest van het rapport en het denken over de eerste overheid heeft ontegenzeggelijk postgevat in het debat over ons staatsbestel. De letter van het rapport en de specifieke aanbevelingen, daarentegen, genieten onverminderd actualiteitswaarde. Met name de discussie over de verankering van het lokaliteitsbeginsel enerzijds en de meerwaarde van eigen inkomsten anderzijds mag een flinke duw krijgen. Het kán dus beter.

Voor sommige onderwerpen heb je geen crisis nodig om tot dezelfde conclusies te komen. Maar als de financieel-economische crisis ertoe leidt dat die conclusies nu wel worden getrokken: waarom niet? Nu het kabinet er een jaartje zit, wordt het tijd om verbeteringen waar te maken. Het is tijd om daadwerkelijk handtekeningen te gaan zetten onder een 'New Deal'.



NOTEN

- 1 'Wij, burgemeesters, bieden dit kabinet een 'New Deal'', *de Volkskrant*, 18 september 2012.
- 2 Zowel in de tweede periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen, in mei 2009, als in de derde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, mei 2013.
- 3 Veertiende studiegroep begrotingsruimte, juni 2012.
- 4 Advies aan de informateurs, september 2012.
- 5 'Stad wordt belangrijker dan staat', interview B. Barber, *de Volkskrant*, 20 december 2012.
- 6 'If Mayors Ruled the world' – Why cities can and should govern globally and how they already do, dr. Benjamin R. Barber (uitgave verwacht medio 2013).
- 7 Citaat uit: 'De stad als braneschopper', Jos van der Lans, *Groene Amsterdammer*, maart 2013.