



RON NIESSEN

## ‘Impressies van een simpele ziel’<sup>1</sup>

Het is een mooie, bijna zomerse dag in juni 2007. Ik ben in Zwolle, om in één van de vier regiobijeenkomsten die door de VNG georganiseerd zijn, het rapport van de VNG-commissie-Van Aartsen over de gemeente als eerste overheid toe te lichten en eventueel te verdedigen.<sup>2</sup> Gerard Heetman van de VNG en behorend tot het secretariaat van de commissie, staat mij moreel bij.

- Waarom ik, zo vraag ik mij af. Niemand kon op de afgesproken dag, zo bleek in het voortraject. Jozias van Aartsen, toen nog geen burgemeester van Den Haag maar wel voorzitter van de commissie, had andere zaken op die dag te doen. Dat gold ook voor Hans Engels, bijzonder hoogleraar gemeenterecht in Groningen en vicevoorzitter van de commissie. Andere vooraanstaande leden, die allemaal meer van de gemeentelijke praktijk weten dan ik, lieten het ook afweten. En toen moest ik, simpeler ziel binnen de commissie, aantreden.
- Dit is mijn straf, bedenk ik. Bij de installatie van de VNG-commissie had Ralph Pans van de VNG geopperd dat er wetgeving moest komen om de gemeenten daadwerkelijk eerste overheid te doen zijn. Ik had daarover in de daarop volgende kennismakingsronde openlijk mijn twijfel geuit. Jarenlange ervaring als wetgevingsjurist en directeur wetgeving op een ministerie had mij geleerd om altijd de vraag te stellen: is wetgeving op het desbetreffende punt wel echt nodig? Ik stel die vraag hardop. Ralph Pans is *not amused*.

En daar sta ik dan, in een zaal van het gerenommeerde hotel Wientjes te Zwolle, terwijl ik, ondanks de twijfel die ik bij de installatie uitsprak over nut en noodzaak van wetgeving, toch een groot aandeel heb gehad in het concipiëren van de wetteksten die in het rapport van de commissie-Van Aartsen zijn opgenomen. Teksten voor de Gemeentewet en de Financiële-verhoudingswet, die bedoeld zijn om de beleidsinhoudelijke autonomie van de gemeenten aan te scherpen en hun financiële autonomie te verruimen. Zelfs conceptteksten voor bepalingen van de Grondwet heb ik mee helpen maken...

Ik word in Zwolle door de verzamelde menigte van vertegenwoordigers van gemeenten stevig aan de tand gevoeld. Vooral klinkt het bezwaar dat ons rapport zou leiden tot de noodzaak van grotere gemeenten. En wat zou er dan overblijven van de eigen identiteit van de ‘kernen’ waaruit die grotere gemeente zou bestaan?



Ik mompel iets in de geest van: de commissie heeft fuseren niet als verplichting opgelegd. Zij blijft dit zien als een proces op basis van vrijwilligheid. Maar men kan er niet omheen dat naarmate meer taken naar de gemeente worden overgeheveld, de gemeente, als zij echt als eerste overheid wil optreden, een bepaalde omvang, een bepaalde massa moet hebben. Men kan niet eindeloos doorgaan met hulpstructuren en als kleinere gemeente leentjebuurt spelen bij de centrumgemeente. De ondertoon van mijn reactie is: 'Jullie moeten het allemaal zelf weten, maar er is heel wat te zeggen voor vergroting van gemeenten.' Ik laat het woord 'onherroepelijk' dat de commissie hanteert als zij het heeft over de consequenties van de idee van de gemeente als eerste overheid, maar weg.

### En hoe staat de zaak er nu voor?

Zoiets zeg ik. Althans: had ik willen zeggen. En hoe zit dat heden ten dage? Er is nu nog meer noodzaak gekomen voor kleinere gemeenten om te fuseren. Er worden immers naar de gemeenten gevoelige taken gedecentraliseerd. Men denke aan het brisante dossier van de jeugdzorg, aan de toewijzing van langdurige zorg en de toekenning van bepaalde uitkeringen. Ter illustratie een opmerking van Kim Putters, de nieuwe directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau. Hij merkt op in een lezing in De Balie op 23 mei jl. dat Nederland verandert van verzorgingsstaat in een verzameling verzorgingssteden.<sup>3</sup>

Dat is ook overeenkomstig het lokaliteitsbeginsel waarover de commissie Van Aartsen het heeft, en dat inhoudt: alles wat decentraal kan, moet decentraal worden neergelegd (p. 14 van het rapport).

Mooi gezegd, maar als het desbetreffende budget niet volledig maar slechts voor pakweg de helft wordt overgeheveld, wat doe je dan? In opstand komen? Weer vluchten in gemeenschappelijke regelingen, gezamenlijke diensten en andere hulpstructuren? Ik ben daar geen voorstander van, omdat het geheel er niet doorzichtiger van wordt en er veel afstemmingsoverleg moet plaatsvinden, en vooral omdat de democratische controle in dit soort gevallen slechts lapidair is. Er zal niets anders op zitten dan te fuseren, en vervolgens zo efficiënt mogelijk te werk te gaan. Er zouden zich bijvoorbeeld bij de jeugdzorg niet tien verschillende instanties met een bepaalde zaak moeten bemoeien, zoals bij Ruben en Julian gebeurde. Men zou – ander voorbeeld – kunnen streven naar meer deskundigheid in het ambtelijk apparaat, zodat men niet steeds die deskundigheid duur zou moeten inhuren van de buurgemeente of extern. En desnoods moet er meer ruimte komen voor eigen belastingen. Ik schrijf dit met enige huiver op, verhoging van de gemeentelijke belastingdruk moet gepaard gaan met terugdringing van belastingen op rijks-, provincie- en waterschapsniveau.

## Verschillen in behandeling?

Een van de tegenargumenten tegen decentralisatie, met name van gevoelige dossiers, is dat er verschillen gaan ontstaan per stad en per dorp in de wijze van behandeling van de zaken die vallen onder die dossiers. Wat wil men liever: zo veel mogelijk gelijke behandeling over het gehele land? Dat zou een zware centrale regie vanuit 'Den Haag' vergen. Of wil men op maat gesneden behandeling, dat wil zeggen dat alle feiten en omstandigheden (zowel lokaal als individueel) in de overwegingen worden betrokken?

Is het zo erg dat er verschillen gaan ontstaan? Wie zoals ik liever maatwerk dan confectie heeft, zal dat niet erg vinden. En er is ook nog zoiets als (lokale) democratische controle op het gevoerde beleid; controle al dan niet aangejaagd door de publieke opinie, de media en belangenverenigingen (zoals patiëntenverenigingen).

Ik zit niet alle problemen die zich bij decentralisatie kunnen voordoen, weg te schrijven. Maar ik vind het argument dat decentralisatie zou leiden tot verschillen in behandeling in een vergelijking tussen gemeenten, wel héél abstract en weinigzeggend. Er zijn bijvoorbeeld welvarende en armere dorpen. Is het een wonder dat in welvarender dorpen, waar veel mensen kunnen meebetalen aan de thuiszorg, anders met de indicaties voor thuiszorg wordt omgegaan dan in armere dorpen? Ik sluit mij aan bij Nationale ombudsman Brenninkmeijer, die in NRC Handelsblad van 5 juni jl. zegt: 'Alleen moet politiek Den Haag wel beseffen dát zulke verschillen gaan ontstaan. De Tweede Kamer en het kabinet moeten bereid zijn om deze essentiële onderwerpen dan los te laten.' En even verderop zegt hij: 'Als de landelijke politiek alles wil blijven dirigeren, wordt de gemeente een ordinair uitvoeringskantoor van Den Haag.'

## De inliggende 'kernen'

Er zal ook niet te ontkomen zijn aan het vormen van beleid ten aanzien van de binnen de gefuseerde gemeenten gelegen wijken en kernen. Ik gebruik de term 'kernen' om niet steeds te moeten spreken van dorpen en stadjes. Over beleid ten aanzien van achterstandswijken in grootstedelijke gebieden is al het nodige gezegd en gedaan. Daar zal ik het mijne niet aan toevoegen; er zijn voldoende signalen (zie de recente gebeurtenissen in de Stockholmse wijken Husby en Rinkeby) die erop duiden dat beleid ter verbetering van achterstandswijken met kracht moet worden voortgezet.<sup>4</sup>

Mij gaat het hier met name om de binnen de gefuseerde gemeente liggende kernen. Dreigt bij fusie de eigen identiteit van de kern teloor te gaan? Ik geloof daar niet in. Net zoals een Fries een Fries in hart en nieren blijft, ook al zouden de drie noordelijke provincies worden samengevoegd, zo blijft er ook bij fusie een gezamenlijk gevoelde identiteit bij de inwoners van bepaalde dorpen. Tenminste, als men dat wil. Een Volendammer bleef een Volendammer, en een Edammer een Edammer, ook al zijn de gemeenten samengevoegd. Er zal geen



nieuwe, gezamenlijk beleefde identiteit komen tussen de inwoners van Schoonoord en die van Dalen, ook al zijn beide kernen onderdeel geworden van Coevorden. Dat zal ook wel komen omdat de beide kernen 14 kilometer van elkaar liggen. Het gevoel van gezamenlijk beleefde identiteit zit 'tussen de oren' en trekt zich niets aan van de (nieuwe) bestuursstructuur waarin het dorp is komen te liggen, noch van de schaal daarvan.

Hier geldt ook dat subsidiëring van bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld de plaatselijke fanfare, het lokale bloemencorso, regionale wedstrijden tussen de kernen), facilitering (bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van vergaderruimten aan verenigingen Dorpsbelangen) en stimulering (bijvoorbeeld bevorderen van burgerparticipatie over de veiligheid in de desbetreffende kern) het gemeenschapsgevoel kan doen behouden of versterken.

Afgezien van saamhorigheid die ontstaat door natuurrampen en andere calamiteiten kan het gemeenschapsgevoel ook worden versterkt door overheidmaatregelen waar een zekere dreiging van uitgaat, bijvoorbeeld een dreigende sluiting van de lokale openbare bibliotheek of van scholen voor basisonderwijs als het leerlingental beneden de honderd komt.<sup>5</sup> Het klinkt wat cynisch, maar langs die weg worden tegenstanders van de betrokken maatregelen gemobiliseerd, en die mobilisatie kweekt al snel een saamhorigheidsgevoel.

Men late zich leiden door wat de commissie-Van Aartsen zegt: 'Mensen blijven zich snel aan te passen aan de nieuwe situatie en zoeken naar alternatieven voor identiteitsbeleving. Gemeenschapszin lijdt niet of nauwelijks onder een gemeentelijke fusie' (p. 24 van het rapport).

Anderzijds moet de centrumgemeente meteen duidelijk maken dat de grotere gemeenschap ook zo haar voordelen heeft. Het is soms zo simpel om dat te bereiken. Ik herinner mij bijvoorbeeld dat toen eenmaal de grotere gemeente Coevorden tot stand was gekomen, er opeens richtingaanwijzingsborden kwamen te staan, die ook de weg wezen naar relatief nietige kernen binnen de nieuwe gemeente. En er werden op kruispunten straatlantaarns geplaatst. En er verschenen straatnaambordjes op die ellenlange, door ruilverkaveling kaarsrecht getrokken wegen in Drenthe die soms maar weinig oriëntatiepunten hebben, behalve als je in de verte 'het torentje van Sleen' kunt zien. Ik weet niet of het bewust beleid was om met deze maatregelen het nut van een grotere gemeente te laten zien, maar het maakte op mij wel (die) indruk.

### Er komt meer op de gemeenten af dan alleen decentralisatie

Intussen komen er naast de hiervoor genoemde decentralisatieopties meer zaken op de gemeenten af. Als bijvoorbeeld 'Den Haag' de teugels bij de woningcorporaties strakker gaat aantrekken, dan zal zeer waarschijnlijk de uitwerking van het sociaal huisvestingsbeleid in de concrete omstandigheden worden overgelaten aan de gemeenten. Die moeten hun verlanglijst op dit punt klaar hebben liggen.

Ik doel hier ook op de consequenties van de plannen van minister Plasterk van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om het verkeer tussen burgers en overheid (bijvoorbeeld bij het aanvragen van vergunningen) zo veel mogelijk elektronisch te laten verlopen. Dit zou volgens de bewindsman aanmerkelijke besparingen kunnen opleveren. En wie niet met de computer overweg kan of geen toegang heeft tot internet, moet zich volgens de minister maar wenden tot het buurtcentrum of de openbare bibliotheek.

Hier wil ik nog wat dieper op ingaan. De zaken worden hier wel erg simpel voorgesteld. Ik laat cynische opmerkingen over incidenten bij het elektronisch verkeer tussen burgers en overheid (bijvoorbeeld de incidenten bij DigiNotar en de moeizame bereikbaarheid van DigID) hier maar achterwege. En over de bereikbaarheid van het buurtcentrum en van de met sluiting bedreigde openbare bibliotheek wil ik het ook niet hebben. Mij gaat het erom, dat onvoldoende is uitgezocht hoeveel burgers geen computer of iets dergelijks hebben, of geen toegang tot internet hebben of zich dat niet (meer) kunnen permitteren. Het is wellicht dáárom dat de (beparings)maatregel van de gemeente Den Haag om voortaan de huisvuilkalender alleen elektronisch aan te bieden, op enige weerstand stuitte.<sup>6</sup>

Ben ik nou zo achtergebleven waar het deze voorbeelden van *e-government* betreft? Vast en zeker! Ik troost mij met de gedachte dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) rekening houdt met digosauriërs als ik: artikel 2.14, eerste lid van de Awb bepaalt dat een bestuursorgaan zich alleen maar elektronisch tot de burger mag wenden, als deze heeft aangegeven dat hij op die wijze voldoende bereikbaar is. (Het is een voorlopige troost, want die wet kan worden gewijzigd of er kan een speciale wet komen om te regelen wat minister Plasterk wil.) Zonder die bepaling is het, alsof ik over de zo-even bedoelde kaarsrechte wegen van Drenthe moet rijden, zonder straatnaambordjes of richtingaanwijzingsborden, terwijl de overheid gezegd heeft dat ik maar gebruik moet maken van mijn TomTom – die ik niet heb.

Met andere woorden: gemeenten zullen buurtcentra en openbare bibliotheken in stand moeten houden, met het benodigde personeel (wat op zichzelf gezien toe te juichen is), en die instellingen zullen elektronische apparatuur en verbindingen moeten hebben en onderhouden, teneinde aan de ambitie van de heer Plasterk tegemoet te kunnen komen. En daarmee wordt er geknabbeld aan de besparingen die de heer Plasterk ziet.

Ik denk soms weleens: als nou de gemeente zich wat minder vaak elektronisch tot de burger zou wenden, maar simpelweg een SRV-wagen als mobiel stadskantoorfiliaal langs de verder weg liggende kernen zou sturen, zou dat niet simpeler zijn, en tegelijkertijd leiden tot een beter en meer persoonlijk contact tussen burger en bestuur?



## Kortom

Er komt in de nabije toekomst heel wat op de gemeenten af. In deze verlengde column is maar een deel daarvan even aangestipt, bij wege van 'impressies van een simpele ziel'. Willen de gemeenten de pretentie, als zouden zij 'de eerste overheid' zijn, waarmaken, dan zullen zij zowel (in de termen van oud-minister Peper van Binnenlandse Zaken) 'robuust' moeten zijn, als oog moeten blijven houden voor de noden en behoeften van de in de gefuseerde gemeenten liggende wijken en kernen. Dit alles – maar dat is zo'n cliché – in het belang van de burger. Niet de burger als kiezer, want die komt maar eenmaal in de zoveel tijd even langs om zijn oordeel te geven. Ook niet de burger als cliënt, want vaak genoeg is de burger juist tegenspeler van de overheid (bijvoorbeeld als hem een vergunning is geweigerd). Neen, gewoon: de burger als burger.

Dus: kom op, minister! Het rapport van de commissie-Van Aartsen moet uit de diepe lade waarin het kennelijk gestopt is, weer tevoorschijn worden gehaald! Er liggen ten behoeve van de gemeenten wetteksten kant-en-klaar om in wetsontwerpen te worden neergelegd!

En: kom op, gemeenten! Ga er maar áán staan! Maak het lokaliteitsbeginsel waarover de commissie het had, waar!

## NOTEN

- 1 Onder deze titel verschenen – bij mijn herinnering geschreven door Annie M.G. Schmidt – in de jaren vijftig van de vorige eeuw columns in *Het Parool*. Ik leen deze titel om te laten uitkomen dat deze bijdrage geen wetenschappelijke pretentie heeft, maar aangemerkt kan worden als verlengde column.
- 2 'De eerste overheid', rapport van de VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet, juni 2007. Zie <http://www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/Rapport%20Van%20Aartsen.pdf>.
- 3 Gepubliceerd in de *Volkskrant* van 24 mei 2013. Waar het gaat om decentralisatie van de zorg beveel ik de publicatie ter lezing aan.
- 4 Zie overigens het interessante interview met de Zweedse socioloog Ove Sernhede in *NRC Handelsblad* van 1 juni jl. over de mix van identiteiten in de wijk Hammarkullen in Göteborg, waaruit een eigen cultuur is ontstaan. In dezelfde krant ook een artikel van de in Zweden wonende publiciste Wendy Schouten over de wijk Hovsjö in Södertälje, waarin een initiatief van een woningbouwcorporatie tot verbetering van de wijk leidde, en waarin het rustig bleef tijdens de rellen in de genoemde wijken van Stockholm.
- 5 Overeenkomstig een advies van de Onderwijsraad, waar staatssecretaris Dekker van Onderwijs het overigens niet mee eens is.
- 6 Wellicht ook omdat je, als je buiten de aangegeven dagen en tijden je vuilniszak of -bak buiten zou zetten, een fikse boete (binnenkort van maar liefst 189 euro!) zou krijgen. Je zou maar elektronisch niet bereikt zijn en geen weet hebben van het strafbaar feit dat hier geschapen is! Of zou je in dat geval niet strafbaar zijn? Ben benieuwd wat de rechter hiervan vindt...