



Interview met Esther Kaper en Dico Baars

Gemeentelijke herindelingen: waarom wel/niet en waar je op moet letten

Ruim vijf jaar geleden fuseerden drie gemeenten tot het veel grotere Vijfheerenlanden. Er moest zelfs een provinciegrens voor verlegd worden. Nu het stof is neergedaald, is het tijd om in gesprek te gaan over die herindeling. Waarop werd gehoopt, en is dat ook werkelijkheid geworden? Wat zijn aandachtspunten bij zo'n proces volgens Dico Baars, die het van dichtbij meemaakte? En wat zijn de ervaringen van Esther Kaper met het herindelingsdossier? Zij is fractievoorzitter van de ChristenUnie in Wijdmeren, een gemeente die nog op zoek is naar een fusiepartner.

Door Mirjam Kosten

Laten we beginnen bij redenen om te fuseren. Welke waren dat voor de voormalige gemeenten van Vijfheerenlanden, en welke afweging maakt Wijdmeren?

Dico: “De brede trend in Nederland is schaalvergroting. Het herindelingsproces lijkt nu wat getemperd, maar er was een periode met flink wat herindelingen. Daar horen argumenten bij als bestuurskracht, meer zeggenschap in de regio en provincie en schaalvoordelen. De kleine plattelandsgemeente Zederik had nauwelijks iets in de melk te brokkelen, als Vijfheerenlanden zijn we een grotere speler in de provincie Utrecht.”

Esther: “Wijdmeren is in 2018 door de provincie in een Arhi-procedure aangewezen om met Hilversum te fuseren vanwege gebrek aan bestuurskracht. Dat was echt van bovenaf. Er was zowel in de gemeenteraad als onder inwoners geen draagvlak voor de fusie. De gedachte van te weinig bestuurskracht is ook vrij ongrijpbaar. Minister Ollongren kwam in Rutte-III met een nieuw beleidskader en dat had een heel ander uitgangspunt. Gebrek aan bestuurskracht gold niet langer als dwingende reden voor herindelingen van bovenaf. Voortaan moesten fusies in de gemeenteraad draagvlak hebben. De provincie heeft het proces toen stopgezet. Maar daar bleef het niet bij, want inmiddels is de raad zelf op zoek naar een fusiepartner, dit keer dus van onderop. Dat heeft te maken met een samenloop van factoren die met elkaar een negatieve spiraal vormen. Zo is het bestuurlijk een rommeltje en zijn de lasten voor inwoners hoog terwijl de gemeentelijke dienstverlening bedroevend slecht is. We weten uit rapporten en merken in de praktijk dat de bestuurskracht zwak is, we krijgen te weinig voor elkaar en zijn een te kleine speler in grotere verbanden. Ik denk dat voor mij doorslaggevend is dat we het niet redden als je naar toekomstige opgaven kijkt, zoals de Omgevingswet of de energietransitie en het sociaal domein waarin veel van gemeentes wordt gevraagd. Voor Wijdmeren is het een optelsom. We hebben toen in besloten sessies als raad geconstateerd dat het niet langer gaat, met kippenvel, buikpijn en tranen bij sommigen. Het is ook niet niks, want feitelijk hef je jezelf op met zo'n besluit.”

Dico: “De decentralisatie en het lokaal beleggen van taken geeft een enorme systeemstimulans richting fusies. Er is niemand in Den Haag die zegt ‘laten we herindelingen uitlokken door allerlei taken te decentraliseren.’ Maar het overdragen van verantwoordelijkheden heeft al wel geruime tijd fusies tot



PERSONALIA
Esther Kaper is fractievoorzitter van de ChristenUnie in Wijdmeren.



Dico Baars is fractievoorzitter van de ChristenUnie in Vijfheerenlanden.

gevolg. En wat ik daarbij interessant vind, is dat of je nu wel of niet herindeelt, je blijft allemaal participeren in die gemeenschappelijke regelingen. Het fenomeen van schaalvergroting geeft wel meer bestuurlijke invloed in de gemeenschappelijke regelingen, maar je lost er het democratisch tekort niet mee op.”

Veel fuserende gemeenten hopen een efficiëntieslag te maken en goedkoper uit te zijn. Hoe realistisch is dat?

Dico: “Er is een rotsvast geloof dat schaalvergroting kostenbesparing oplevert. En deze overtuiging deel ik niet. Er werd vrij simpel geredeneerd: nu moet je drie burgemeesters betalen, straks één. Je kunt nu rustig zeggen na vijf jaar, en dat konden we ook al vlak na de fusie, dat het zo niet werkt. De nieuwe ambtelijke organisatie is meer dan de som der delen. Er ontstaan andersoortige functies, meer sturende functies. Als grotere gemeente zijn er veel meer ambities en verantwoordelijkheden. Dat levert veel op, maar besparend is het in ieder geval niet. De beleidsdoelstelling dat herindeling een besparing oplevert, is echt onjuist. Wie kostenefficiëntie als belangrijke drijfveer heeft voor zo'n proces, die kan ik bij voorbaat teleurstellen, want zo werkt het – in mijn beleving – niet.”

Esther: “Financiën zijn bij ons wel een deel van het verhaal, maar er is veel meer dan dat. Er wordt sterk gehoopt op kostenbesparing, want de gemeentelijke lasten voor inwoners van Wijdmeren zijn heel hoog vergeleken met de regio. De verwachting is dat we met een fusie onze lokale lasten naar beneden kunnen

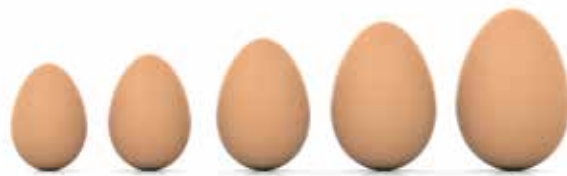
brengen. Voor wat meer populistische partijen is het de belangrijkste reden om voor de fusie te stemmen. Maar als ik jou zo hoor, Dico, is het maar de vraag of het werkt. Ik hoop ook dat we daar aan de voorkant meer duidelijkheid over krijgen. Stel dat er in ons geval een fusie mogelijk zou zijn met Hilversum of met Gooise Meren, dan ben ik wel benieuwd naar doorrekeningen over wat dat financieel betekent.”

Dico: “Ook bij ons zijn er legio rapporten geschreven om vragen te beantwoorden. Ik ben daar wel kritisch op omdat het in grote mate een papieren werkelijkheid is. Ik zie in mijn praktijk dat lasten gewoon niet dalen. Het is niet goedkoper geworden voor mensen die in Vijfheerenlanden wonen. Ik wil geen rapporten en onderzoekers verdacht maken, maar het maakt heel erg uit met welke vraagstelling je naar zo'n herindeling kijkt. Als fractie wilden wij heel graag dat er een onderzoek zou komen waarbij de voordelen van aansluiten bij Zuid-Holland werden vergeleken met de voordelen van aansluiten bij Utrecht. Met zo'n vraag kun je een politieke keuze maken daarover. Uiteindelijk werd de onderzoeksvraag: zijn er belemmeringen om aan te sluiten bij de Provincie Utrecht? Dus let bij de rapporten vooral op een gedegen onderzoeksvraag.”

In het nieuwe beleidskader over herindelingen gaat het over draagvlak in de gemeenteraad. Hoe zit het in Wijdmeren met draagvlak onder de inwoners?

Esther: “Ik heb wel geleerd dat

*“Er is een rotsvast geloof dat
schaalvergroting kostenbesparing oplevert.
En deze overtuiging deel ik niet.”*



communicatie extreem belangrijk is in een fusieproces. Er is eerlijke communicatie nodig: waar zitten we in het proces, wat zijn de argumenten. Ook is verwachtingsmanagement nodig naar inwoners als het gaat om participatie en daar is het bij ons wel flink misgegaan. We hebben eerst als raad het voornemen bekend gemaakt om te gaan fuseren, en vervolgens ruimte gegeven voor participatie. Voor inwoners is dat precies de verkeerde volgorde. Ze hadden alleen de mogelijkheid om zich uit te spreken over welke fusiepartner ze zouden willen en wat er behouden moet blijven. Maar bij de inwonersavonden heerste de opvatting dat niet fuseren ook een optie zou zijn. En ik vind dat moeilijk. Want ja, burgerparticipatie is belangrijk, maar er zit wel een grens aan. We hebben als raad een half jaar alles bestudeerd en dan ben je verplicht om eerlijk en transparant uit te leggen waarom we tot een keuze komen. Inwoners lezen over het algemeen die documentatie niet. Uiteindelijk hebben we via enquêtes en inwoneravonden 1 tot 3% van de inwoners gehoord en een deel van hen is heel luidruchtig. Dat vraagt van de raad en het college een sterke rug om achter je keuze te blijven staan, ook als je weet dat er een groep inwoners is die het luidruchtig oneens is.

Op de publieke tribune sprak een vrouw me aan: ‘weet u wel dat u persoonlijk aansprakelijk bent voor deze ondemocratisch genomen beslissing?’ Er komen allerlei sentimenten op en dan is de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en burgerparticipatie spannend. In onze eigen achterban is overwegend positief gereageerd.”

Dico, je stemde met je fractie tegen de herindeling en hebt het tijdens dit interview vol enthousiasme over je nieuwe gemeente. Wat is er gebeurd?

Dico: “Ik sta achter de afweging en keuze van toen. Maar ik heb ook voor mezelf bedacht: ik wil niet romantisch terugverlangen naar een tijd die ooit was. Als dit de nieuwe werkelijkheid is, als het schip deze kant op gaat varen, dan wil ik bijdragen aan de koers van dat nieuwe schip, ook al was ik vooraf niet helemaal enthousiast. Dat werd dus mijn uitgangspunt in de nieuwe fractie, om na het democratisch genomen besluit vooruit te kijken. Die houding heeft ons denk ik geholpen in het elkaar leren kennen en met elkaar leren samenwerken.”

Welke voordelen zie je?

Dico: “Ik denk dat de vorming van Vijfheerenlanden uiteindelijk de gemeenschap een stap verder helpt. Als ik zie hoe we in staat zijn om beleid vorm te geven, duurzaamheidsdiscussies te voeren en hoe we in lobby ook geld weten te regelen voor onze gemeente, dan zie ik daar de opbrengsten. In de inkoop van jeugdhulp, in de omgang met het stikstofdossier spelen we nu een heel andere rol dan als Zederik. In de provincie wordt er naar je gekeken voor bestuurlijke en ambtelijke ondersteuning van de doelstellingen. Dan zit je ineens aan de knoppen en met die invloed kun je ook de belangen van je gemeente inbrengen. Dat is niet alleen interessant als gemeente, maar werkt ook door naar inwoners. Je kunt makkelijker subsidies krijgen. We gaan nu bijvoorbeeld investeren in beter toegankelijk OV. Ik vraag me

echt af of dat als Zederik was gelukt. Ook zijn de debatten in de gemeenteraad op een strategischer niveau, omdat er als groter gebied grotere ambities zijn. Daarmee zit je minder op het operationele en meer in een bestuurlijke rol. Dat heeft overigens naast voordelen, ook een nadeel.”

Over nadelen gesproken, welke nadelen heb je ontdekt?

Dico: “De buitengrens van onze gemeente bestaat uit dijken. Als je dat rondje rijdt, ben je zo anderhalf uur bezig met de auto. Ik woon zelf vlakbij het gemeentehuis

waar we vergaderen en ben na een vergadering in twee tellen thuis. Maar collega's zitten dan een half uur in de auto. De afstand is groot. En dan is wel de vraag hoe je dichtbij je inwoners blijft.”

Esther: “Dat zien wij ook in campagnetijd. Wijdemeren is al een fusiegemeente. Maar als wij naar Loosdrecht gaan, dan zeggen ze in Kortenhoef: en wij dan? Je bent op één plek zichtbaar en in de andere dorpskern niet geweest. Utrecht is een grote stad, maar als je daar de straat op bent gegaan, was je in elk geval in Utrecht. In een samengestelde gemeente ligt dat anders.”

“Het behoud van de identiteit van de eigen gemeenschap is wel iets waar mensen, inclusief ikzelf, bezorgd over zijn en het past bij de ChristenUnie om daar scherp op te zijn.”

Dico: “In campagnetijd maken we er tijd voor om overal te zijn en dat is echt intensief. De werkdruk is in het algemeen wel hoger dan voor de fusie. Misschien ben je evenveel avonden weg, maar de vraagstukken waren beter te overzien.” De gemeente wordt groter en is daarmee ook verder weg. Onderzoek laat zien dat bijvoorbeeld de opkomst bij verkiezingen na een fusie daalt.¹

Merk je dat inwonersbetrokkenheid afneemt?

Dico: “Op de publieke tribune in Zederik zag ik vaak een aantal senioren bij de raadsvergaderingen. Ze volgden het politieke proces en maakten hier en daar een babbeltje. Ze waren voorheen politiek actief en nu bij de vergaderingen om aangehaakt te blijven. Al die mensen heb ik zien verdwijnen. De mensen op de publieke tribune in Zederik – ik zie ze niet meer terug.”

Esther: “Dat is iets waar ik nog niet bij stil had gestaan. Maar stel dat wij met Hilversum fuseren, dan komen we vast in het Hilversumse gemeentehuis terecht. Dat is ontworpen door de bekende architect Dudok en heeft naar verwachting zeker de voorkeur. De mensen die nu bij ons in Loosdrecht lopend of op de fiets naar de vergadering komen, die gaan echt niet naar Hilversum komen. En het lijkt klein maar is een groot verlies. Het zegt iets, het is een beeld.”

Dico: “Ik vind het een permanente vraag, zeker voor een partij die denkt in gemeenschappen, hoe we de verbinding met die gemeenschappen houden. De schaalgrootte van een fusiegemeente

lokt ook uit dat er bijvoorbeeld dorpsraden ontstaan. Daar kun je van alles van vinden, maar zo'n schaa sprong van een fusie lokt het ontstaan daarvan wel uit. Dat daar behoefte aan is, zegt iets over de afstand die is ontstaan en als je denkt in gemeenschappen, is dat niet per se winst.”

Lokale ChristenUniefracties denken heel verschillend over fusies van hun gemeenten. Dico was tegen, Esther is voor. Zijn er los van die posities aandachtspunten vanuit ons gedachtegoed die van belang zijn bij een fusieproces?

Esther: “Het behoud van de identiteit van de eigen gemeenschap is wel iets waar mensen, inclusief ikzelf, bezorgd over zijn en het past bij de ChristenUnie om daar scherp op te zijn.”

Dico: “Mensen blijven zich toch wel identificeren met het dorp waar ze wonen. Ik zeg niet opeens dat ik in Vijfheerenlanden woon, maar nog altijd dat ik in Meerkerk woon. En de gemeente doet natuurlijk heel veel, maar als je niet van zorg afhankelijk bent, heb je niet zo heel veel met de gemeente te maken, behalve voor het verlengen van je paspoort.”

Esther: “Toch merk ik dat juist daar onrust ontstaat. Een concreet voorbeeld. Bij ons zijn er verschillende voetbalverenigingen in het dorp. De angst is dat als we fuseren, er dan gekeken wordt naar hoeveel voetbalverenigingen er zijn in de nieuwe gemeente en op hoeveel kilometer afstand van elkaar. En dat de gemeenteraad zegt, ‘Nou, de subsidie voor die ene voetbalvereniging,

die kan er wel af'. Terwijl die gemeenschap georganiseerd is in zulke verenigingen."

Dico: "Dat vraagstuk herken ik wel uit onze praktijk. In onze fractie hanteren we de stelregel dat harmoniseren niet hetzelfde is als uniformeren. Harmoniseren wordt vaak gebruikt in deze context, omdat alle beleidsregels van voormalige gemeentes geharmoniseerd moeten worden. Maar op het niveau van voorzieningen hoef je dat niet altijd te doen. Als je denkt vanuit het belang van de gemeenschap, dan kom je ook met andere argumenten. Ja, het kost meer om ergens een dorps huis of wat dan ook in stand te houden, maar soms is dat nodig. De toegevoegde waarden van christelijke politiek ligt juist in het verdedigen van gemeenschapsdenken in dit soort processen. Natuurlijk kun je koersen op invloed in de regio, kostenbesparing, bestuurskracht. Maar het vergt permanente inspanning om te voorkomen dat je niet meegezogen wordt in een soort trend van hip en technocratisch bestuur. Gedurende dit gesprek klinken in mijn achterhoofd de woorden van Robert van Putten mee. Hij daagt ons uit: hoe kun je niet alleen technische argumenten maar ook morele afwegingen onderdeel laten zijn van je politieke afwegingen? Je kunt ook morele overwegingen mee laten tellen en koersen op wat het belang is voor onze gemeenschappen. Een voorbeeld. In een dorp bij ons is het heel aantrekkelijk om de kinderen een dorp verderop te laten sporten omdat daar een grote voorziening is en genoeg ruimte. Dan hoeven we de gymzaal in het dorp niet te vernieuwen. Maar als je je realiseert dat de

school nog de enige sociale voorziening is in dat dorp, dan maken wij de afweging dat die gymzaal moet blijven. Dan kies je niet voor kostenbesparing maar voor het belang van de gemeenschap. Anderzijds: je kunt geld maar één keer uitgeven. Redeneren vanuit waarden betekent niet altijd dat je een gemeenschap haar zin geeft. Dat was niet zo en dat blijft een politieke afweging die je hebt te maken met elkaar."

Esther: "In dat hele grote fusievraagstuk ligt voor ons ook wel de focus op het sociale domein. We kijken bij beleid altijd naar wat het doet met de meest kwetsbare inwoners. In onze campagne hebben we op de kaart gezet dat naar schatting zo'n vierhonderd kinderen in onze gemeente rond de armoedegrens leven. Stel dat we straks samengaan met Hilversum, waar de sociale problematiek nog groter is, dan wil ik niet dat de focus alleen ligt op de Hilversumse probleemwijken en dat de omliggende dorpen zich maar moeten redden. Daar willen we als ChristenUnie in de verkenningen heel scherp op zijn. Dat er oog blijft voor alle mensen, ook in een fusie waarbij je onderdeel wordt van een veel groter geheel."

Aan de slag, hobbits!

Tijdens een gesprek bij de Ongelooflijke Podcast over de verkiezingsuitslag, typeerde theoloog Stefan Paas de ChristenUnie-kiezers als hobbits uit *Lord of the Rings*: "een lief, vrolijk volkje. Niet heel rijk, maar ze hebben een tuin en een huisje." Hoewel in deze typering een kern van waarheid zit en we haar wat mij betreft gewoon kunnen omarmen, doet ze zowel de hobbits als de ChristenUnie-achterban wel wat tekort. Zijn er andere kenmerken en kwaliteiten waarmee Tolkien de hobbits tot leven bracht, die voor christenen van waarde kunnen zijn als zij zich op het politieke toneel begeven? Jazeker!

Inderdaad, de hobbits zijn tevreden en hebben 't goed: het gras is elders niet per se groener, integendeel. Maar deze tevredenheid kan ook iets zelfgenoegzaams, gemakzuchtigs of berustends krijgen als ze de ogen sluit voor onrecht elders. En dat is de hobbits niet vreemd: tevredenheid met de kwaliteit van het eigen leven in 'de Gouw' gaat gepaard met wantrouwen richting vreemdelingen die het vredige tafereeltje in de war kunnen schoppen, en met grote terughoudendheid zich in wilde avonturen te storten.

Het is voor de hobbits dus geen vanzelfsprekendheid om de strijd aan te gaan met 'het kwaad', zoals dat wordt belichaamd door de heerser Sauron. Toch gaat een select gezelschap van hobbits, met gezonde tegenzin, op pad om de corrumperende macht van de ring te vernietigen. Hoewel de aantrekkingskracht van de ring niet aan hen voorbijgaat, zijn ze minder vatbaar voor de corrumperende invloed ervan dan bijvoorbeeld de dwergen (luidruchtige *somewheres*) en elfen (*elitaire anywheres*) in het verhaal.

Dus ja, laten we bij de ChristenUnie als hobbits, met gezonde tegenzin het politieke slagveld betreden. Ondanks dat we ons misschien wel 't liefste zouden willen terugtrekken in eigen huis en tuin – en de wereld de wereld laten – zijn we geroepen om, zoals Tolkien dat bij monde van de wijze tovenaars Gandalf stelt, "te doen wat in ons vermogen ligt voor de redding van de jaren waarin wij leven, het kwaad in de velden die wij kennen uitroeënd, zodat zij die na ons komen een schone aarde hebben om te bewerken."²



COLUMNIST Dr. Trineke Palm is directeur van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie.