

# MOTIE nr 22 A

(artikel 36 Reglement van Orde voor de gemeenteraad)

Motie ingediend door fractie Leefbaar Tynaarlo/EVZ-2000

Agendapunt 22 A

Raadsvergadering d.d. 29 januari 2013

Onderwerp: Onwenselijkheid schaalvergrotende herindelingen

De raad van de gemeente Tynaarlo;

in vergadering bijeen op 29 januari 2013

gehoord de beraadslagingen, en overwegende:

- dat het huidige kabinet tot uitgangspunt heeft genomen dat gemeenten in te toekomst ten minste 100.000 ingezetenen zouden moeten hebben;
- dat echter de decentrale eenheden, zoals gemeenten, zich tot op zekere hoogte langs een vrij natuurlijke weg hebben ontwikkeld tot rechtsgemeenschappen waarmee de bevolking zich verbonden kan voelen, en dat er in het algemeen derhalve terughoudend mee moet worden omgegaan deze op de tekentafel om te vormen tot grotere eenheden;
- dat het voorts niet wenselijk is dat het lokale bestuur nog verder van de burger komt af te staan;
- dat de plannen rond verdere schaalvergrotende herindelingen de vitaliteit van de lokale democratieën niet ten goede zouden komen;
- dat zulks zorgwekkend is aangezien de lokale rechtsgemeenschappen hier te lande de bakermat en kraamkamer van de democratie vormen;
- dat herindelingen bovendien organisatorische onrust teweegbrengen en voor verdere administratieve lasten en kosten zorgen, alsook een aanzienlijke kapitaalvernietiging betekenen, zeker nu in veel gebieden in Nederland – waaronder Drenthe – in het nog niet zo verre verleden reeds ingrijpende herindelingen zijn doorgevoerd;
- dat ook bij de organisatie van het decentrale bestuur, de menselijke maat voorop dient te blijven staan;

spreekt uit:

- dat het in ieder geval niet wenselijk is de huidige Drentse gemeenten verder op te schalen of weer een herindeling – met welke andere gemeenten ook – op te leggen;
- dat aan het college is opgedragen dit uitgangspunt steeds krachtig richting de Rijksoverheid en anderen uit te dragen, en zomogelijk te bevorderen dat in dezen met de buurgemeenten (en andere gemeenten) eendrachtig wordt opgetreden;
- dat aan het college voorts is opgedragen deze motie namens de raad bij de buurgemeenten, de Rijksoverheid, de Provincie Drenthe, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, en de Vereniging Drentse Gemeenten onder de aandacht te brengen;

en gaat over tot de orde van de dag.

Vries, 29 januari 2013

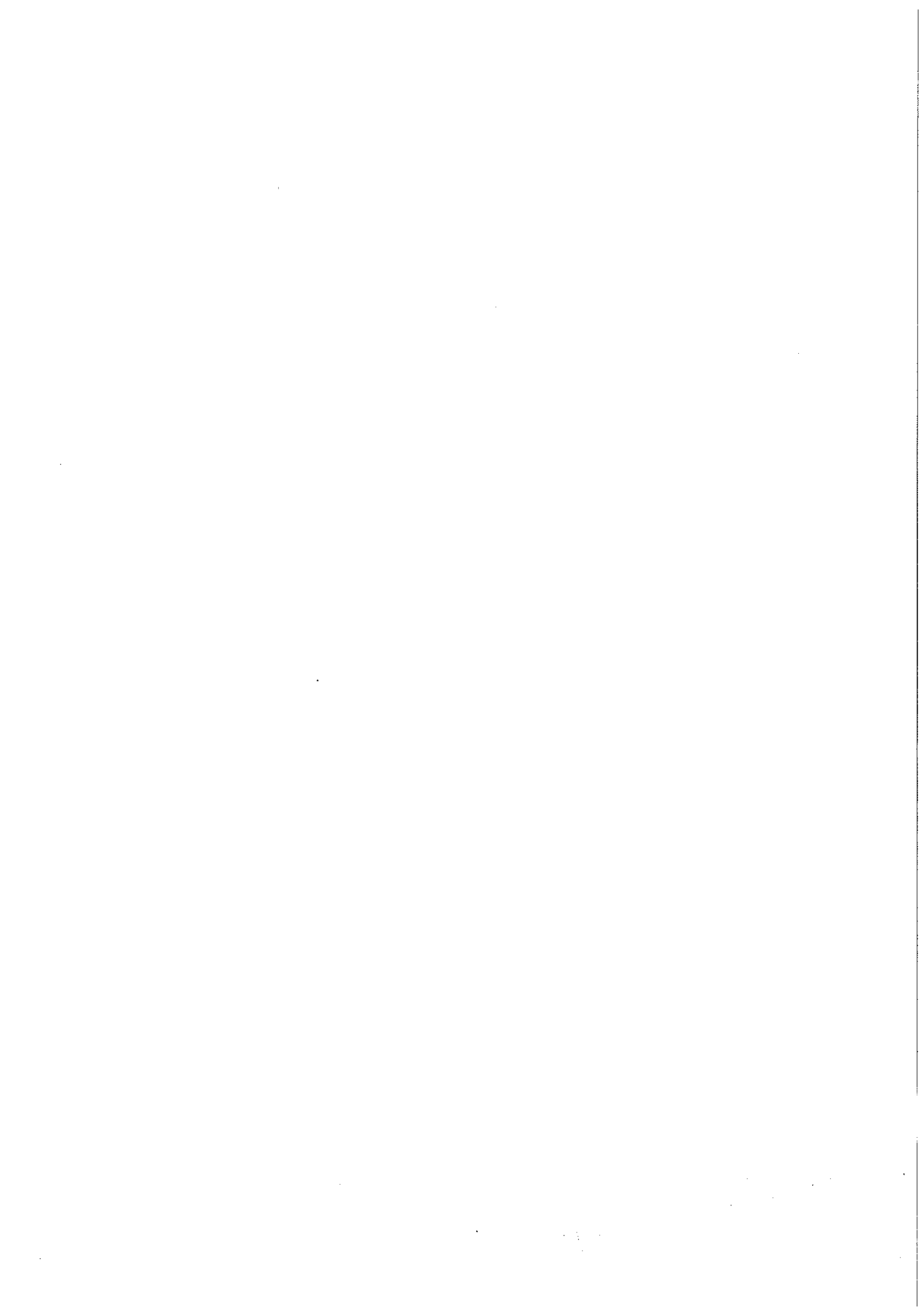
Ondertekend door de raadsleden:

C.H. Kloos,

P.A. van Mombergen

R.A. Kraaijenbrink

Paginnummers



Aan: - De voorzitter van de gemeenteraad; en  
 - De gemeenteraad; van de gemeente Tynaarlo

Vries, 21 januari 2013

Onderwerp:	Onwenselijkheid schaalvergrotende herindelingen
Portefeuillehouder:	Initiatiefvoorstel van Leefbaar Tynaarlo/EVZ-2000
Behandelend ambtenaar:	nvt
Doorkiesnummer:	0592 – 542631
E-mail:	casperkloos@hotmail.com
Gevraagd besluit	De gevraagde discussie te voeren en als gemeenteraad een standpunt in te nemen tegen verdergaande herindelingen (zomogelijk vast te leggen in een motie)
Bijlagen:	conceptmotie

## TOELICHTING

### Inleiding

De gemeenten in de provincie Drenthe zijn in 1998 heringedeeld. Vierendertig gemeenten zijn toen opgegaan in de huidige twaalf Drentse gemeenten. Deze moeten allen geacht worden, hun taken naar behoren te kunnen uitoefenen.

Bij deze laatste herindeling zijn ook de toenmalige gemeenten Eelde, Vries en Zuidlaren opgegaan in de huidige gemeente Tynaarlo. Het heeft uiteraard de nodige energie geleverd om deze drie gemeenten aaneen te smeden tot de bestuursseenheid welke het nu is. Nu het stof van deze ingrijpende herindeling na zo'n vijftien jaar wat is neergedwarreld, hadden wij gehoopt dat een lange periode van bestuurlijke en organisatorische rust zou aanbreken, in die zin dat het bestaansrecht van onze gemeente geen punt van discussie meer zou kunnen zijn. Dus: gewoon aan het werk met de uitoefening van de gemeentelijke taken.

Het huidige kabinet heeft echter tot streep punt gemaakt, om de gemeenten in de toekomst op te schalen tot eenheden van ten minste 100.000 ingezetenen. Het idee daarachter is dat alleen dan de gemeenten voldoende "bestuurskracht" zouden hebben om de uitgebreide gemeentelijke taken te kunnen uitoefenen.

Kennelijk moet dit worden gezien in het kader van het kabinetsstreven om (zonder een duidelijke reden) het gehele staatskundige model van ons land op de schop te nemen (door de vorming van zogenoemde landsdelen die weer zijn verdeeld in supergemeenten). Los van de vraag of dit alles wenselijk zou zijn (onzes inziens niet) zullen wij ons thans beperken tot de voorgenomen gemeentelijke herindelingen.

Voor de gemeente Tynaarlo zou dat betekenen dat zij met haar 32.442 inwoners (CBS, 1 november 2012) amper vijftien jaar na haar ontstaan al geen bestaansrecht meer zou hebben, en met (delen van) ten minste twee buurgemeenten zou moeten fuseren om de ondergrens van 100.000 inwoners te kunnen behalen. Ook zou het gevolg kunnen zijn dat het gebied van onze gemeente over verschillende fusiegemeenten zou worden opgedeeld.

Het opschalen van onze en omringende gemeenten zou betekenen dat alle investeringen in de nieuwe – na de herindeling van 1998 ontstane – gemeentelijke organisaties, desinvesteringen zijn geweest. Men denke bijvoorbeeld alleen al aan alle nieuwe gemeentehuizen die in de diverse fusiegemeenten zijn gebouwd (ook in onze gemeente) en die bij verdere fusies waarschijnlijk al snel zonder functie zouden komen te zitten.

Het opnieuw inzetten van gemeentelijke herindelingen zou ook betekenen dat de gemeentelijke overheden de eerstkomende jaren weer meer met zichzelf bezig zouden zijn dan met het verrichten van hun eigenlijke taken: het voeren van bestuur en het verlenen van gemeentelijke diensten aan burgers. In plaats van dit laatste zullen de gemeenten zich met name bezig moeten houden met het (wederom) omvormen/samenvoegen van hun organisaties. Personen die bij de gemeentelijke organisatie betrokken zijn, zouden de eerstkomende tijd vooral gepreoccupeerd zijn met de vraag wat de veranderingen voor hen zullen betekenen. De onrust die dit in de gemeentelijke organisaties zal teweegbrengen, zal de slagkracht van de gemeenten bepaald niet ten goede komen.

Echter, ook buiten dergelijke problemen in de overgangsfase bezien, achten wij schaalvergrotende herindelingen onwenselijk. Het is immers van belang dat de eerste bestuurslaag (de gemeentelijke overheid)

dicht bij de burgers staat en dat burgers zich hiermee verbonden kunnen voelen. Juist in deze in velerlei opzicht onzekere tijden, hebben de burgers behoefte aan houvast en stabiliteit.

Daarbij menen wij dat "groter" geen synoniem hoeft te zijn voor "efficiënter", maar dat in veel gevallen juist het tegendeel blijkt. Dat alleen gemeenten in de thans door het kabinet gepropageerde orde van grootte het aan gemeenten opgedragen takenpakket kunnen uitvoeren, achten wij dan ook onjuist.

In het navolgende zullen wij nog wat dieper ingaan op de onwenselijkheid van schaalvergrotende herindelingen. Hierbij putten wij uit ons eerdere initiatiefvoorstel d.d. 14 augustus 2007, besproken in de gemeenteraadsvergadering van 28 augustus 2007 (agendapunt 24, nota wensen en bedenkingen over VNG resolutie "de eerste overheid").

### **De onwenselijkheid van (verdere) schaalvergrotende herindelingen nader belicht**

Blijkbaar heeft het kabinet het doorvoeren van schaalvergrotingen in alle geledingen van het openbaar bestuur – ook het lokale bestuur – tot norm verheven, blijkbaar vanuit het – al te gemakkelijk aangenomen – uitgangspunt dat dit de efficiency zou verhogen. Een gevleugelde term (ofwel een holle frase) die in dit verband wel wordt gebruikt is "bestuurskracht". Het ziet er derhalve naar uit dat ons in de komende jaren (weer) veel schaalvergrotende gemeentelijke herindelingen te wachten staan.

Leefbaar Tynaarlo/EVZ-2000 acht zulks evenwel uiterst onwenselijk en verwerpt met kracht het blijkbaar binnen de Rijksoverheid levende standpunt dat dergelijke schaalvergrotende herindelingen opportuun zouden zijn, hetgeen namelijk niet zo is. In ieder geval is het hoogst onwenselijk dat onze gemeente betrokken zou raken bij enige nieuwe herindeling.

In het algemeen zijn herindelingen onzes inziens onwenselijk. Slechts in geval van uiterste noodzaak (waar in het algemeen niet van uitgegaan dient te worden, zeker niet in het kader van algemene globale termen als efficiency en dergelijke, en waar in ieder geval in onze omgeving geen sprake van is), zou er eventueel ruimte kunnen zijn voor voorzichtig, zorgvuldig, democratisch en transparant vormgegeven herindelingen ter culminatie van een natuurlijk en organisch ontwikkelingsproces, voorzover gebleken is dat dit de goedkeuring geniet van de bevolking van de betrokken gemeenten (gemeentelijke referenda zijn in dezen een geëigend middel). In het algemeen zal van een zodanige situatie geen sprake zijn.

Herindelingen brengen – zoals voormeld – binnen de gemeenten organisatorische onrust teweeg en zorgen voor verdere administratieve lasten en kosten. De organisaties dienen samengevoegd te worden en veelal te worden omgevormd, ambtenaren dienen van functie te veranderen, er dient veelal voor nieuwe accommodatie zorggedragen te worden, en zo zijn er meer lasten- en kostenverhogende omstandigheden die met een herindelingsoperatie gepaard gaan. Dit terwijl veel gebieden in Nederland, zoals bijvoorbeeld in Drenthe en in veel andere gebieden, in het (vaak nog vrij recente) verleden nog met allerhande eerdere herindelingsprocessen geconfronteerd zijn geweest, waarvoor grote investeringen gedaan hadden moeten worden (bijvoorbeeld nieuwe gemeentehuizen). Er kan dan – net nu de nieuwe gemeentelijke organisaties de vorige herindelingen enigszins hebben verwerkt – moeilijk gevergd worden dat er na een relatief korte periode wéér een schaalvergrotende herindelingsronde overheen komt. Een gemeente zou toch langer mee moeten kunnen gaan dan een jaar of tien à vijftien. Nieuwe herindelingen zouden ook veel kapitaalvernietiging teweegbrengen (bijvoorbeeld nieuwe gemeentehuizen die leeg komen te staan en waarvoor wellicht niet altijd een passende nieuwe bestemming kan worden gevonden). Deze kwesties zijn evenwel als overgangsprikelen te kenschetsen. Echter, er zijn veel diepergaande redenen die maken dat verdere schaalvergrotende herindelingen onwenselijk zijn.

Met schaalvergrotende herindelingen wordt feitelijk miskend dat de decentrale eenheden, zoals gemeenten, zich tot op zekere hoogte langs een vrij natuurlijke weg hebben ontwikkeld tot rechtsgemeenschappen waarmee de bevolking zich verbonden kan voelen. De Nederlandse statelijkheid heeft zich in feite van onderaf, vanuit lokale en vervolgens regionale eenheden, ontwikkeld, tot de gedecentraliseerde eenheidsstaat die het nu is. Het is wenselijk dat dit zo blijft en dat de historisch gegroeide staatkundige indeling van dit land niet aan de tekentafel totaal wordt omgegooid (zoals het kabinet kennelijk ook voornemens is).

De lokale rechtsgemeenschappen vormen in Nederland de bakermat en de kraamkamer van de democratie (veel politici en nieuwe politieke stromingen vinden hun oorsprong in de gemeentelijke politiek), zodat het van belang is hier zorgvuldig mee om te gaan. De lokale en regionale rechtsgemeenschappen, waaronder dus de gemeenten, zijn dus in een historisch proces gevormd (ook al is hieraan in recente perioden door eerdere schaalvergrotende herindelingen enigszins afbreuk gedaan). De gemeente zou eigenlijk gezien moeten kunnen worden als het verband waarin de lokale gemeenschap zichzelf heeft gevormd teneinde het

algemeen belang te kunnen behartigen. Dit betekent het behartigen van de belangen van de bevolking als geheel, met respect voor de belangen van de individuele burger. Immers is het volk de drager van de soevereiniteit en de legitimerende bron van alle overheidsgezag. De overheid is er dan ook voor de burgers en niet andersom.

Dit zou ook op lokaal niveau tot uiting dienen te komen. De gemeentelijke overheid dient dan ook over draagvlak te beschikken bij de lokale bevolking. Dit ten behoeve van de gemeenschapszin, en de bereidheid van de burgers zich in dit kader – bijvoorbeeld als vrijwilliger – in te zetten. Ook de drempel voor de burger om de stap richting de lokale politiek te zetten, of hier zelf aan deel te nemen, dient zo laag mogelijk te blijven.

Het is dan ook van belang dat de burgers zich verbonden kunnen voelen met de gemeente waar zij ingezetene van zijn; in wezen zou de burger zich ermee moeten kunnen vereenzelvigen. Dit ligt eerder voor de hand bij historisch en organisch ontwikkelde lokale eenheden dan bij aan de tekentafel ontworpen grootheden.

Aangezien de bevolking, gevormd door de burgers, de democratisch legitimerende bron van alle overheidsgezag is, is het ook van belang dat er zo min mogelijk afstand bestaat tussen deze burgers en de gezagsuitoefening, en dat deze uitoefening van gezag, op democratische wijze, zo dicht mogelijk bij de burgers plaatsvindt. Kortom: de overheid, zeker de eerste bestuurslaag, dient zo dicht mogelijk bij de burger te staan (dit wordt ook wel aangeduid als het zogenoemde lokaliteitbeginsel). Door schaalvergrotende herindeling komt de eerste bestuurslaag juist verder van de burgers af te staan. Dit kan vervreemdend werken. Het is twijfelachtig of op zo'n manier de vertrouwenskloof tussen burgers en bestuur kan worden overwonnen. Wij zouden willen betogen: houdt aandacht voor de menselijke maat, ook bij de organisatie van het decentrale bestuur.

Uit het voorgaande, waaruit blijkt dat de overheid er is voor de burgers, vloeit ook voort dat het essentieel is om als gemeentelijke overheid goede dienstverlening aan de burgers te leveren. Het is van belang om maatwerk te leveren. Het is daarom relevant als gemeentelijke overheid zo dicht mogelijk bij de burgers te staan en in te kunnen spelen op de lokale omstandigheden en behoeften. Het valt niet aan te nemen dat schaalvergroting dit zal bevorderen. Bovendien leert de ervaring dat grotere organisaties soms ook een grotere mate van starheid en logheid aan de dag kunnen leggen. Nu het, zoals voormeld, van belang is dat overheidsgezag zo dicht mogelijk bij de burgers wordt uitgeoefend, is de gemeentelijke autonomie en decentralisatie van overheidstaken een kostbaar goed. Echter als men in de toekomst door schaalvergrotende herindelingen slechts enkele zeer omvangrijke gemeenten overhoudt, schiet men daar nog niets mee op omdat dan alsnog de eerste bestuurslaag, zoals voormeld, ver van de burgers is af komen te staan. De vraag is dan ook wat alsdan nog de meerwaarde van eventuele verdere decentralisatie zal zijn.

De voorstanders van schaalvergroting voeren wel aan dat door de efficiëncyslag die met grotere organisaties zou kunnen worden gemaakt, de dienstverlening aan de burgers zou kunnen worden verbeterd. Echter is het onzes inziens een misverstand, dat schaalvergroting synoniem is voor een grotere efficiëntie en dat een grotere gemeente per definitie zou leiden tot betere dienstverlening. In de praktijk blijkt – zoals voormeld – juist vaak het tegenovergestelde.

Aangezien, zoals voormeld, de lokale rechtsgemeenschappen – in concreto met name de gemeenten – in dit land de bakermat en kraamkamer van de democratie vormen, is het bestaan, behoud en zo nodig de versterking, van een vitale gemeentelijke democratie met een sterk lokaal karakter, waar de burgers zich mee kunnen vereenzelvigen, hoogst wenselijk. De binnen de Rijksoverheid levende voornemens tot verdergaande schaalvergrotende herindelingen, zullen de vitaliteit van de lokale democratieën, niet bevorderen. Dit ondermeer nu de band tussen de lokale volksvertegenwoordigingen en de burgers dan abstracter zal worden (de burger komt verder op afstand van het bestuur te staan). Een vitale lokale democratie wordt op een dergelijke manier onmogelijk gemaakt.

### **Wat thans te doen?**

Gelet op het voorgaande lijkt het ons van belang, dat de gemeenteraad een duidelijk signaal afgeeft dat wij in de gemeente Tynaarlo niet op weer een nieuwe gemeentelijke herindeling zitten te wachten.

Tevens zal het van belang zijn, om te bezien of ook andere (buur)gemeenten zich tegen verdere gemeentelijke herindelingen willen uitspreken, zodat het kabinet ook van hen mag vernemen dat men in ieder geval in onze contreien geen behoefte aan verdere schaalvergroting heeft.

Het zou in dat kader ook goed zijn als onze gemeente zo mogelijk met andere (buur)gemeenten gezamenlijk zou optreden tegen verdere herindelingsplannen, zodat de diverse gemeenten zich niet tegen elkaar doen

uitspelen. Het zou wenselijk zijn als de diverse gemeenten zich solidair opstellen en het kabinet duidelijk maken, dat de grootschalige fusieplannen geen lokaal draagvlak genieten.

Wij hebben in dezen een voorbeeld genomen aan de brief van de lokale politieke partij PAC uit de gemeente Coevorden d.d. 14 januari 2013, gericht aan alle raadsleden in de provincie Drenthe.

Graag willen wij deze zaken bespreken in de raadsvergadering, om zo mogelijk tot een gezamenlijk raadsstandpunt te komen, en in dezen ook kaders aan het college mee te geven. Graag zouden wij dit vervolgens vastgelegd zien in een motie.

#### **Procedure behandeling**

Gevraagd wordt het stuk als bespreekstuk op de agenda te plaatsen.

#### **Financiële consequenties**

Het houden van een debat en het innemen van een standpunt heeft geen rechtstreekse financiële consequenties.

#### **Gevraagd besluit**

Voorgesteld wordt een debat te voeren over de kwestie en als gemeenteraad een standpunt in te nemen tegen verdergaande herindelingen (zomogelijk vast te leggen in een motie).

Bijlage: conceptmotie.

Ingediend door de volgende raadsleden:

C.H. Kloos,

P.A. van Mombergen

R.A. Kraaijenbrink