

Interview met Prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers over de ervaringen met schaalvergroting van gemeenten in Nederland

‘Betrokkenheid van lokale gemeenschappen is cruciaal’

Prof.dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers bekleedt sinds een halfjaar de leerstoel ‘Innovation and Regional Governance’ aan de Universiteit Twente. Volgens Boogers is het nuttig lering te trekken uit de ervaringen die de afgelopen decennia met gemeentelijke samenvoegingen zijn opgedaan. ‘Schaalvergrotingen zijn met name succesvol gebleken waar het gelukt is binnen de grotere schaal ook kleinschaligheid te bewaren.’

door Job van Meijeren

P.J. van Meijeren MSc is bestuurskundige en fractieassistent van het CDA in Woerden.

Al vele decennia worden de gemeenten in Nederland groter. De laatste tien jaar kwam deze schaalvergroting vooral van onderop tot stand. ‘Logisch’, vindt Marcel Boogers, ‘want gemeenten kwamen erachter dat ze niet groot genoeg waren voor nieuwe taken uit Den Haag en dus gingen ze fuseren.’ Hij stelt dat de huidige schaal van veel gemeenten niet voldoet aan de nieuwe taken die op de gemeenten af zullen komen. Hij ziet dat als een uitgangspunt, een feit: ‘Als we zeggen dat decentralisaties op het gebied van jeugdzorg, arbeidsmarkt en inkomen taken zijn die bij gemeenten thuishoren, dan zeggen we tegelijk: daar horen grotere gemeenten bij.’ Het uitgangspunt voor de ideale schaalgrootte van een gemeente is het takenpakket. Hij wijst hierbij op Franse gemeenten die ‘nergens over gaan’ en dus ‘moeten we vooral die niet als ideaalbeeld gebruiken’. Dit kabinet en de vorige kabinetten kozen voor verscheidene decentralisaties van taken. Boogers: ‘Als je geen schaalvergroting wilt, dan moet je die keuze terugdraaien. Ik merk op: de redenen voor deze decentralisaties passen bij de CDA-visie van de kracht van de samenleving benutten door die dicht bij en met de samenleving te organiseren.’

Voor- en nadelen van een grotere schaal

Boogers ziet dat de gerealiseerde schaalvergrotingen een aantal voordelen hebben opgeleverd. ‘Allereerst zorgt een grotere schaal dat gemeenten efficiënter zijn gaan werken, ze kunnen meer professionaliseren en specialiseren. Dit in tegenstelling tot kleinere gemeenten die meer moeten uitbesteden en inhuren.’ Verder zorgt een grotere schaal ervoor dat ‘gemeenten in staat zijn een professioneel personeelsbeleid te voeren; ze kunnen mensen carrièrekansen geven en duurdere mensen aannemen’. Ook wijst Boogers op ‘de betere financiële draag- en veerkracht van grotere gemeenten’. Voor burgers betekent schaalvergroting ook dat een gemeente een beter voorzieningenniveau op peil kan houden. Boogers: ‘Puur op grond van bedrijfseconomische overwegingen is duidelijk dat een grotere gemeente makkelijker een groot zwembad of schouwburg kan exploiteren en culturele instellingen kan dragen.’

Boogers wijst ook op een aantal nadelen: ‘Uit onderzoek blijkt dat de kosten van de operatie *an sich* lang doorwerken.’ Verder

blijkt volgens de bestuurskundige uit onderzoek dat sommige grotere gemeenten helemaal zo efficiënt niet zijn door een extra managementlaag. Boogers: ‘Als we kijken naar het aantal ambtenaren per inwoner dan is dat in grote gemeenten vaak nog iets meer dan in kleine gemeenten.’

Boogers is het er niet mee eens dat de afstand tussen burger en politiek per definitie groter wordt bij een grotere gemeente. ‘Ik plaats daar vraagtekens bij. Als het bestuur moeite doet om die afstand klein te houden, dan hoeven die schaaffecten helemaal niet zo groot te zijn.’ Sterker nog, volgens Boogers blijkt dat burgers zelfs vaak heel tevreden zijn over het bestuur en de mate waarin men serieus genomen wordt, juist na een herindelings. Hij vindt het risico dat de ‘identiteit van een gemeente’ verdwijnt niet groot. ‘Dat zie ik anders, omdat het een vorm van cultuurpolitiek is of een gemeente een eigen identiteit heeft of niet, daar kan een grote gemeente ook aandacht aan besteden.’ Volgens hem is identiteit veel meer verbonden met een kleine kern of een wijk en het gemeenschapsleven dat daar levendig moet blijven. Hij vindt het dan ook ‘aantoonbare flauwekul dat de ziel uit de gemeenschap verdwijnt als het gemeentehuis sluit’.

Democratische legitimiteit

De afgelopen jaren is er een ontwikkeling geweest waarbij gemeenten steeds nauwer zijn gaan samenwerken. Is dat geen alternatief voor gemeentelijke opschaling? Boogers meent van niet: ‘Als het gaat over intergemeentelijke samenwerking wordt er naar mijn mening nog te veel ‘geknutseld’ en houtje-touwtje gedaan en worden er nog te weinig meters gemaakt. Dat heeft ook te maken met burgemeesters en gemeentesecretarissen. En het heeft te maken met de logica van instituties.’ Bovendien ziet hij juist hier een spanningsveld met de legitimiteit: ‘Taken die burgers rechtstreeks raken worden gedecentraliseerd. Krijg ik een rollator of niet? Krijg ik een traplift of niet? Krijg ik een uitkering of niet? Dat zijn de vragen die dan spelen. Dan kan het niet zo zijn dat een gemeenteraad moet zeggen: sorry, maar daar gaan we niet over, dat is regionaal belegd.’ Volgens Boogers komt juist daarmee de legitimiteit in gevaar. Hij stelt: ‘Ik zou zeggen dat de legitimiteit minder in gevaar is bij een grotere gemeente die ergens over gaat, dan bij een kleinere gemeente die

alles in regionale banden heeft vastgelegd.' Daarbij geeft hij wel aan dat dit per saldo nog niet in te schatten is; de decentralisatie van de taken is daarvoor nog te onduidelijk.

Kleinschaligheid binnen grootschaligheid

Boogers is van mening dat een grotere schaal vaak pure noodzaak is gebleken: 'Het maatschappelijk middenveld maakt een beweging: woningbouwcorporaties, schoolverenigingen en zorginstellingen organiseren zich op een niveau waarop gemeenten zich nog niet organiseren.' Volgens hem is dit een vingerwijzing naar een 'levende werkelijkheid'. Daarmee raken we direct een kernvraag: indien dit werkelijk zo is, hoe moeten gemeenten dan handelen binnen de schaalvergroting, hoe kan dit succesvol? Allereerst is het volgens Boogers nodig dat er sprake is van een probleembesef. Dat is lastig, want: 'de taken die op gemeenten afkomen raken de mensen wel, maar het is lastiger over te brengen dat gemeenten die niet zelfstandig kunnen dragen. Toch is dit wel een belangrijk onderdeel van een schaalvergrotingsproces, want het maakt het draagvlak groter', aldus Boogers, die dit ook concludeerde in één van zijn onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen.

Vervolgens staat hiermee in verband dat er volgens de Wetschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) een verschil bestaat tussen de logica van de burger en die van de instituties. Burgers denken meer aan identiteit en legitimiteit, instituties

'Waar raden en plaatselijke gemeenschappen zich deelgenoot hebben gevoeld van het proces, leverde het weinig gedoe op'

meer in termen van bestuurskracht en macht. Boogers noemt 'de logica van burgers niet onverzoenbaar met die van instituties'. Hij zegt wel: 'Je moet moeite doen om die met elkaar te verzoenen.' Hij denkt hierbij aan de betrokkenheid en inzet van bestuurders, van personen. Bij een schaalvergrotingsproces moet de plaatselijke gemeenschap nauw betrokken zijn.

Boogers noemt dat 'intensief samenwerken als opmaat naar fusie' en bepleit dit 'als mogelijk groeimodel, waarbij gemeenten leren knuffelen met elkaar'. Met voorzichtig handelen, doorzicht optreden en inzet van bestuurders zijn de negatieve effecten die optreden bij schaalvergroting grotendeels tegen te gaan.

Ten slotte is het van groot belang dat 'slim beleid' wordt ingezet. Boogers: 'Als het gaat over identiteit van kleine gemeenschappen, dorpsgemeenschappen bijvoorbeeld, dan kun je die identiteit prima behouden. Dat blijkt ook wel: er zijn een heleboel herindelingservaringen waar dorpen na een herindeling nog steeds worden beleefd en aanwezig zijn in hun eigen identiteit.' Een andere belangrijke factor die daarbij een rol speelt is de organisatie van het proces. Boogers: 'Waar raden en plaatselijke gemeenschappen zich deelgenoot hebben gevoeld van het proces, leverde het weinig gedoe op.' De bestuurskundige stelt dat de kern is dat 'schaalvergroting tot stand komt met behoud van kleinschaligheid'. Hij bedoelt hiermee dat groot-



schaligheid en kleinschaligheid niet los van elkaar gezien hoeven te worden. Er zijn voorbeelden genoeg, aldus Boogers: 'Ga maar kijken in Friesland en Limburg bijvoorbeeld, waar dorpsverenigingen een heel belangrijke rol hebben.' Het is aan de gemeente om daar een goede vorm in te vinden. 'Dat kan door vormen van wijkgericht werken, door dorps- of wijk-raden, door maatschappelijke organisatie en buurtorganisaties meer stem te geven in de uitvoering van de gemeentelijke taken.'

Volgens Boogers is het nog zeer onzeker of het minister Plasterk lukt om massieve politieke en ambtelijke weerstand te voorkomen. Toch blijft het volgens hem wel nodig dat er lering getrokken wordt uit de schaalvergrotingsprocessen. Want: 'Hoe je het ook wendt of keert, als we zeggen dat we het belangrijk vinden dat de taken van de decentralisaties allemaal dicht bij de bevolking uitgevoerd worden, dan zullen sommige gemeentes toch ietsje pietsje groter worden.' •

Reageren? jobvanmeijeren@gmail.com

‘Men hoeft niet te hopen om iets te ondernemen, noch te slagen om te volharden’

Sinds de jaren zeventig staat bestuurlijke vernieuwing op de politieke agenda. In dat kader is gesproken over gewestvorming, stadsprovincies en een Randstad-provincie; in dat kader hebben we deelgemeenten gekregen, openbare lichamen, Wgr-gebieden en Wgr+-gebieden; in dat kader is besloten de waterschappen bij de gemeenten in te delen, bij de provincies en om ze op te heffen. En waar staan we nu na veertig jaar discussie? Terug bij af! Waar we begonnen: met alleen gemeenten, waterschappen en provincies als bestuurlijke eenheden en drie openbare lichamen in de Cariben. Bestuurlijke vernieuwing in Nederland; het heeft iets als de bloem van psalm 103: ‘Als een bloem des velds zo bloeit zij, wanneer de wind daarover is gegaan is zij niet meer en haar plaats kent haar niet meer.’

door Piet Hein
Donner

*Mr. J.P.H. Donner is
vicepresident van de Raad
van State*

Betekent dit dat het wel niet zo'n vaart zal lopen? Ik hoop het niet want er moet wel wat gebeuren. Het lijkt dat we in kringetjes rondraaien, maar er is wel degelijk verandering. Het debat over bestuurlijke vernieuwing is 'still confused, but confused at a higher level'. Aan het begin van de discussie, in de jaren zeventig, waren er 913 gemeenten, 800 waterschappen en 11 provincies, nu praten we over 408 gemeenten, 24 waterschappen en 12 provincies. Het proces van schaalvergroting is in de afgelopen veertig jaar bij gemeenten en waterschappen dus gestaag voortgegaan. Provincies zijn als het ware relatief gekrompen; een provincie als Friesland kent na de laatste gemeentelijke herindeling nog slechts 27 gemeenten. Straks kan de Elfsteden-tocht in één gemeente verreden worden.

Schaalvergroting is zeker niet de enige bestuurlijke vernieuwing die we kennen. Daarom is het opvallend, dat als het over bestuurlijke vernieuwing gaat er onmiddellijk aan herindeling gedacht wordt. Dat is nu net de minst vernieuwende soort verandering. Het bestuur doet voor en na de verandering precies hetzelfde, op dezelfde manier, met dezelfde ambten; alleen het gebied waarbinnen ze het doen is veranderd. Meer van hetzelfde dus. Die vereenzelviging van bestuurlijke vernieuwing met bestuurlijke herindeling is een blikvernaauwing waardoor een continu proces van vernieuwing uit het zichtveld verdwijnt. Besturen zijn gedualiseerd, gedigitaliseerd, geautomatiseerd, geïnstrumentaliseerd. Er zijn nieuwe bestuurlijke instrumenten zoals de 'lex silentio' en bestuurlijke handhaving. Taken en bevoegdheden veranderen; de voornemens van het kabinet bij elkaar opgeteld, leiden tot een verdubbeling van het gemeentefonds. Daarbij zullen gemeenten en provincies op een geheel nieuwe wijze te werk gaan met maatwerk en integraal bestuur. Als het gaat om wat het bestuur doet en hoe ze het doet is er kortom voortdurend bestuurlijke vernieuwing.

Vijf grondslagen als basis voor overheidsgezag

Wat de hoofdstructuur en territoriale verdeling van bestuur betreft, is er inderdaad minder vernieuwing, behoudens dan het gestage proces van schaalvergroting waar ik op wees. Maar dat komt vooral omdat er vrij weinig variatie mogelijk is als het

gaat om bestuurlijke verhoudingen. In het particuliere leven zijn bestuurlijke verhoudingen in eindeloze variatie mogelijk. Bij overheidsrelaties is dat anders. Die worden niet vrijwillig aangegaan en daar kan men niet in shoppen (tenzij u een multinational bent). Overheidsbestuur is het vermogen om eenzijdig rechtsverhoudingen te scheppen en geboden op te leggen. Dan is het maar beter dat duidelijk is wie u hebt te gehoorzamen; en liever niet twee tegelijk voor hetzelfde onderwerp. De ervaring sinds de oudheid leert dat er vijf grondslagen mogelijk zijn als basis voor overheidsgezag, te weten: personaliteit, territorialiteit, functionaliteit, religie of dwang. Meer smaken zijn er niet. Wel combinaties van smaken. Overheidsgezag berust doorgaans op een combinatie van grondslagen; cumulatief zoals in het oude Israël (religie, volk en woonplaats) of aanvullend (Koningschap bij de gratie Gods).

‘Woon- of verblijfplaats’ is uiteindelijk de meest praktische, want meest neutrale en algemene, basis gebleken voor overheidsbestuur. Het biedt een eenvoudige, maatschappelijk doelmatige basis voor de verdeling van overheids- en rechtsmacht en voor de ordening van het maatschappelijk leven. Het zou weinig praktisch zijn indien een Nederlander en een Engelsman ieder de eigen verkeersregels toepassen op basis van woonplaats en men elkaar vervolgens in België op de weg zou tegenkomen; dus in België rijdt men gelijk de Belgen.

Maar let wel, de meerderheid van de mensheid gehoorzaamt de overheid om een heel andere reden, namelijk: uit gewoonte. Samenleven vergt regels en een autoriteit die ordent, stuurt en handhaaft; dat leert men thuis al. Daarom accepteren we het regime waarin we geboren worden doorgaans als vanzelfsprekend, totdat we op een goed moment aanleiding hebben om ons daar niet meer bij neer te leggen. Dan gaat men erover nadenken en komt uit bij de bedoelde grondslagen, of men wordt anarchist.

Niet achterom kijken

Juist omdat de meeste mensen overheidsgezag uit gewoonte accepteren, bestaat er altijd weerstand tegen veranderingen als het gaat om de hoofdstructuur of de bestuurlijke indeling.

‘Waar is dat voor nodig?’ Om dezelfde reden moet men ook niet lichtvaardig daarin willen wijzigen; licht tast men daarmee de grondslag voor de aanvaarding van overheidsgezag aan, en voor democratische betrokkenheid. Dat is echter geen argument om niets te wijzigen. Want een ding is zeker, de wereld verandert om ons heen en wie niet mee verandert, raakt achterop. Bestuurlijke organisatie is daarbij relevant. Nederland zou dat als geen ander moeten weten; dat we na de Gouden Eeuw steeds verder achterop zijn geraakt, was vooral omdat we dachten dat we in een veranderend Europa mee konden komen met een bestuurlijke structuur die nog uit de middeleeuwen dateerde.

Bij bestuurlijke vernieuwing moet niet primair achterom gekeken worden, naar de geschiedenis, maar naar de uitdagingen en vraagstukken die voor ons liggen. Die zijn niet gering. De publieke sector zal structureel goedkoper moeten worden. Het schrappen van een hele bestuurslaag is in die optiek het beste. Uit een oogpunt van doelmatig bestuur echter niet. Het zou immers betekenen dat elk beleid dat gemeenten overstijgt onmiddellijk rijksbeleid wordt. Dat doet geen recht aan regionale verschillen en is veel te rigide. Elk conflict tussen gemeenten of binnen gemeenten zou snel bij de rijksoverheid terechtkomen, met als gevolg dat de rijksoverheid zich steeds gedetailleerder met het gemeentelijk beleid bezig zal gaan houden. Dat is onwenselijk. En vergis u niet, die conflicten zullen snel toenemen bij voortgaande decentralisatie. Maar als het geheel opheffen van de bestuurlijke middenlaag niet verstandig is, dan ligt beperking voor de hand.

Dwang of drang

Ook de voortgaande decentralisatie van taken en de gemeentelijke schaalvergroting die daarmee samenhangt, maken een provinciale schaalvergroting voor de hand liggend. Vanuit kleinere gemeenten bezien, heeft die decentralisatie iets paradoxaals. Men krijgt taken waar men niet om gevraagd heeft, om vervolgens opgeheven te worden omdat men de taken niet aan zou kunnen. Schaalvergroting is geen panacee en kan ook averechtse effecten hebben voor andere belangen die gediend worden met de bestuurlijke indeling, zoals de betrokkenheid van burgers bij het bestuur. In een kleine gemeente is de overheid vaak nog niet een geanonimiseerd apparaat. Maar daar doet zich een dilemma voor. We willen in het belang van de dienstverlening dat belangrijke voorzieningen, zoals die voor de arbeidsmarkt, zorg en sociale zekerheid, onder democratische controle staan. Dan komt men in de huidige tijd uit bij de gemeente. Maar die voorzieningen behoeven een substantiële omvang, niet alleen vanwege de kosten, maar omwille van kwaliteit en deskundigheid. Op die wijze zijn de voorzieningen de gemeenten gaan meezuigen in een proces van schaalvergroting. Wil men dat niet, dan moet men ervoor kiezen om deze voorzieningen buiten het gemeentelijk bereik te plaatsen. Dan kunnen gemeenten klein en betrokken blijven, maar neemt de relevantie af.

Daarom denk ik dat de gemeentelijke schaalvergroting door zal gaan, of dat nu met dwang is of met drang. Maar wil een provincie zich tegenover steeds grotere gemeenten staande kunnen houden, dan zal die provincie meer omvattend moeten worden. Ik wees al op Friesland waar nog slechts 27 gemeenten resten; dan wordt de provincie op een goed moment overbodig.

Kijk naar de ervaring in Zuid-Holland met de ontwikkeling van een metropool van Den Haag en Rotterdam met omliggende gemeenten. Daar klaagt de provincie dat men steeds meer bezijden de ontwikkeling komt te staan.

Europa

Nog dringender is wellicht de druk van ontwikkelingen buiten Nederland die tot schaalvergroting noopt. In de huidige economische ontwikkeling raakt Europa steeds verder achterop. Dat betekent onvermijdelijk dat er een shake-out zal plaatsvinden van regio's die in Europa nog meetellen. Nu zijn dat er misschien nog twintig, straks zullen het er nog maar vijf zijn of minder. Onze inzet moet zijn dat Nederland, althans regio's in Nederland, daarbij horen, die kunnen dan weer functioneren als motor voor de andere gebieden in Nederland. Tot nu toe wordt als het gaat om regio's doorgaans gedacht aan de Randstad. Maar die Randstad is geleidelijk in een noord- en zuidvleugel uiteen aan het groeien vanwege het groene hart van Holland. Mede door de samenwerking van Zeeland en Brabant met Vlaanderen, is de Rijnmond zich aan het verbreden tot Deltamond, als toegangspoort tot Europa. Vanaf Eindhoven naar het zuiden is een industrieel gebied aan het ontstaan dat gericht is op Aken, Luik en de Roer. Al die ontwikkelingen zijn potentieel van belang. Maar een ding is ook duidelijk; ze overstijgen alle de bestaande provinciegrenzen. De ontwikkeling van een regio vergt nauwe samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Op dit moment wordt in elk van de regio's dit aan de zijde van de overheid verzekerd door nauwe samenwerking tussen provinciebesturen en/of gemeentebesturen. De Commissaris van Brabant stelt daarom: ‘Ga daar nu niet doorheen lopen met plannen voor gedwongen provinciale herindeling’. Ook dat pleidooi is geldig. Discussie over herindeling verstoort altijd bestaande samenwerkingspatronen. Samenwerking heeft veel voordelen: betrokkenheid, flexibiliteit, eerbiediging van alle betrokken belangen. Zonder samenwerking komen ontwikkelingen zoals hier bedoeld niet op gang. En bovendien: iedere herindeling schept weer nieuwe grenzen die dan opnieuw door samenwerking overbrugd moeten worden.

Beperkingen

Maar samenwerking heeft ook zijn beperkingen. Het blijft berusten op vrijwilligheid en biedt daarom nooit de zekerheid waar men op kan bouwen. Het betekent ook dat beslissingen door iedere partij geblokkeerd kunnen worden en dat men daarom tot vreemde compromissen kan komen, die niet dienstbaar zijn aan het algemeen belang dat gediend moet worden. Andere partijen die met samenwerkende partijen moeten handelen, kunnen tot wanhoop gebracht worden. Besluitvorming bij meerderheid maakt het mogelijk knopen door te hakken en geschillen te beslechten. Het belangrijkste is echter dat bij samenwerking de aanspreekbaarheid van de overheid voor genomen besluiten voor de burger verdwijnt en schuilt achter de anonimiteit van de groep waarin overeenstemming bereikt moet worden. En hoe meer partijen betrokken zijn, des te anoniemer is die besluitvorming. Zie slechts de besluitvorming binnen de Europese Unie.

Lees verder op pagina 15

Referendum in Leeuwarderadeel

Om goed helder te krijgen hoe de bevolking nu eigenlijk dacht over een gemeentelijke fusie in de Friese gemeente Leeuwarderadeel, besloot de gemeenteraad na jaren van discussie tot een referendum. De vraag: 'Moet Leeuwarderadeel fuseren met de stad Leeuwarden of met de noordwestelijke plattelandsgemeenten Franekeradeel, Het Bildt, Menameradiel en Harlingen?' werd op 30 januari aan de inwoners voorgelegd. De lokale CDA-fractie was een groot voorstander van het referendum, een bijzonderheid in CDA-kringen. Bestuursforum sprak met de fractievoorzitters Jan Keuning (CDA) en Folkert Dykstra (Fryske Nasjonale Partij (FNP)), beiden voorstander van het referendum, maar hun waardering van de uitkomst verschilt.

door Peter
Koekoek

*Opvolgend raadslid in
gemeente Hoogeveen
Projectmedewerker
Winterschool aan het
Steenkampinstituut.*

Achtergrond

De discussie over een mogelijk referendum ontstond pas eind 2011, na nieuwe ontwikkelingen in het fusiedossier. In eerste instantie was Leeuwarden niet echt in beeld als fusiepartner. De coalitie van CDA, FNP en Gemeentebelangen (GBL) koerste aan op de vorming van een 'Middelseegemeente'. Hierin zouden vier gemeenten fuseren: Leeuwarderadeel, Het Bildt, Menameradiel en Ferwerderadiel en samen ongeveer 45.000 inwoners krijgen. In het collegeprogramma schrijft de coalitie: 'De afspraken in Middelseeverband, waaronder een evaluatiemoment in 2012 aangaande het samenwerkingsverband, worden nageleefd'. 'Het CDA heeft altijd gestreefd naar deze plattelandsgemeente,' aldus Jan Keuning (CDA), 'niet vanuit partijbelang, maar omdat de fusiepartners dan gelijkwaardig zouden zijn, in grootte en in thematiek.' Het proces werd echter verstoord door tussenkomst van een provinciaal rapport waarin Middelsee geen plaats meer had. Leeuwarderadeel kon volgens de opstellers van dit rapport beter fuseren met Leeuwarden. Er moest een noordwestgemeente komen, zonder Leeuwarderadeel. De gemeente Ferwerderadiel begon met Dongeradeel (Dokkum) te praten en werd vervangen door Franekeradeel en later ook Harlingen. Daarmee ontbrandde de discussie over Leeuwarden in alle hevigheid, want in Leeuwarderadeel zat men niet te wachten op een fusie met Harlingen.

Discussie

Het CDA belegde een ledenvergadering waar zeker de helft van de leden op afkwam. De leden bleken niet zomaar akkoord te gaan met de inruil van Ferwerderadiel voor Franeker en Harlingen en gaf de fractie opdracht, nu de plattelandsgemeente van de baan was, de mogelijkheden tot fusie met Leeuwarden te onderzoeken. Een motie van het CDA leidde daarna tot de start van twee onderzoeken: één naar de voor- en nadelen van fusie met de noordwestgemeenten en één naar de voor- en nadelen van fusie met Leeuwarden. Ondertussen wilden coalitiepartners GBL en FNP echter niets weten van een fusie met Leeuwarden, zoals zij ook tijdens de verkiezingen van 2010 al hadden aangegeven. De oppositiepartijen PvdA en VVD waren juist felle voorstanders en claimden dat ook een grote meerderheid van de inwoners dit wilde. Inderdaad kwamen er ook vanuit de bevolking verwijten dat het college willens en wetens aanstuurde op een noordwestgemeente en niet luisterde naar de inwoners.



Het CDA twijfelde of er geen stilzwijgende meerderheid tegen aansluiting bij Leeuwarden was. De FNP pleitte voor een referendum op basis van haar partijprogramma, waarin al was opgenomen dat bij herindeling het volk op deze manier geraadpleegd moest worden. 'Als CDA zijn we niet direct voorstander van referenda,' legt Keuning uit, 'maar lange tijd was het onduidelijk hoe de bevolking nu echt over de fusie dacht en dus was het in dit geval een goed middel.'

Campagne

Op 30 januari 2013 werd het fusiereferendum gehouden. Het CDA wilde zich pas aan de uitslag conformeren bij een duidelijke voorkeur en een opkomstpercentage van minimaal 60 procent. De VVD had geen vertrouwen in een zo hoge opkomst. De FNP verwachtte een grotere opkomst. Keuning is blij en opgelucht wanneer het over de afloop gaat: 'We zijn op onze wenken bediend: een opkomst van 62 procent en een meerderheid van maar liefst 77 procent die zich uitsprak voor één van de

twee opties, namelijk Leeuwarden.' Van de 38 procent thuisblijvers valt moeilijk te zeggen wat hun motief was om niet te stemmen, door de meeste partijen wordt thuis blijven geïnterpreteerd als onverschilligheid, of om met de woorden van Dykstra (FNP) te spreken: 'Het maakt hen blijkbaar niet uit of je nu door de kat of door de hond gebeten wordt.'

Hoe nu verder?

Het referendum bracht veel verdeeldheid in Leeuwarderadeel. Er werd fel campagne gevoerd. Er werd geroepen dat het gemeentehuis naar Harlingen zou vertrekken. Het CDA wees op de nauwe banden die de inwoners nu al met Leeuwarden hadden op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en uitgaan. Volgens Dykstra waren dit verkeerde argumenten: 'Het gaat niet om zulke praktische dingen, het gaat erom onder welk soort bestuur je wilt leven. De burgemeester staat heus niet achter de tap en de scholen in Leeuwarden blijven gewoon open voor onze kinderen na een fusie met Noordwest.' En als het dan tóch over praktische zaken moet gaan, wat dan te denken van alle gemeenschappelijke regelingen die Leeuwarderadeel heeft met het noordwesten en die nu allemaal afgebouwd moeten worden? De FNP was dan ook erg teleurgesteld toen de duidelijke voorkeur voor Leeuwarden uit de bus rolde. Volgens Dykstra wil Leeuwarden de kleine gemeenten om zich heen opslokken vanuit een soort 'calimerosyndroom'; het wil op kunnen boksen tegen het grotere Groningen en Zwolle en Dykstra is bang dat Leeuwarderadeel in de concurrentiestrijd 'het kind van de rekening' zal worden. Voor de FNP speelt bovendien nog een ander punt: 'De FNP is opgericht in Stiens (Leeuwarderadeel) en we zijn opgericht tegen het "stadse denken", ter bescherming van de Friese cultuur en nu moeten wij fuseren met Leeuwarden!' Ondanks alles denkt Dykstra dat de verhoudingen tussen de politieke partijen wel weer goed zullen komen. Een eerste teken hiervan leek een motie op 14 februari waarin een unanieme raad het college opriep een voorstel te schrijven voor een

CDA-voorman Keuning ziet geen blijvende schade van de heftige strijd

fusieproces met Leeuwarden. Ook CDA-voorman Keuning ziet geen blijvende schade van de heftige strijd. Volgens hem staan nu alle neuzen weer dezelfde kant op. Het CDA is uiteindelijk blij met de keuze voor Leeuwarden en had dit stemadvies ook al duidelijk aan de inwoners meegegeven voorafgaand aan het referendum. 'Leeuwarden heeft in het verleden laten zien goed te zorgen voor de dorpen in haar gemeente en bovendien kan Leeuwarden ons steunen bij nieuwbouwplannen.'

Lessen uit de praktijk

Uit het gesprek met Keuning blijkt dat ook in Leeuwarderadeel communicatie en verwachtingenmanagement van groot belang zijn geweest. Voorafgaand aan het referendum zijn er een enquête en dorpsgesprekken gehouden om alvast de meningen te peilen. De dorpsgesprekken verliepen voor het grootste deel goed, hoewel de burgemeester bij elk gesprek duidelijk moest aangeven dat het college nog geen keuze voor welke fusiekandidaat dan ook had gemaakt. De enquête viel vreselijk verkeerd. De inwoners beschuldigden het college ervan de enquête te

gebruiken om het collegestandpunt, fuseren met noordwest, te onderbouwen. Rond het referendum zelf werd uiteindelijk ook heel wat gecommuniceerd. In de kranten verschenen zoveel commentaren en ingezonden brieven, dat na afloop van het referendum aangegeven werd dat iedereen daar nu wel zat van was. Partijen voor en tegen Leeuwarden brachten breed hun stemadvies naar voren, maar ook de referendumcommissie zelf voerde campagne om de mensen op te roepen in elk geval te gaan stemmen. In de referendumcommissie zaten mensen die alle partijen naar voren hadden kunnen schuiven en die van buiten Leeuwarderadeel kwamen. De hoge opkomst bij het referendum schrijft Keuning toe aan het goede werk van de referendumcommissie en aan de liveverslaglegging op de referendumdag zelf. 'Als CDA hadden we duidelijk gezegd dat

De opkomst werd de hele dag bijgehouden en gepubliceerd door de gemeente

er een opkomst van 60 procent moest zijn. De opkomst werd de hele dag bijgehouden en gepubliceerd door de gemeente. Tussen 18.00 en 19.00 uur werd bekend dat 50 procent van de kiesgerechtigden gestemd had, ik ben ervan overtuigd dat hierdoor nog heel veel mensen zijn gaan stemmen omdat ze zagen dat de 60 procentgrens binnen bereik kwam.'

Met het referendum sluit de gemeente een decennialang durende discussie af en kan het fusieproces – van onderop – eindelijk echt beginnen. ●

Vervolg van pagina 13

Daarom komt er in iedere samenwerking een moment dat het nodig is om over te gaan op een sterkere eenheid en eenduidiger mechanismen van besluitvorming. Over het moment waarop dat nodig is, verschillen de samenwerkende partijen doorgaans van mening. Soms is het beter dat de beslissing daarover uit hun handen wordt genomen. De vorige keer heeft het 150 jaar geduurd om de samenwerkende provincies tot grotere eenheid te brengen; van 1648 tot 1798, en dat moment kwam honderd jaar te laat. Ook toen werd de beslissing voor ons genomen. Denk niet dat dit een specifiek probleem is van provincies; de lidstaten van de Europese Unie zitten op dit moment met eenzelfde probleem.

Hoe het zal gaan, ik weet het niet. Maar dat het debat door zal gaan is zeker en ik hoop dat het niet te laat is als we er uitkomen. Wat dat betreft houd ik mij vast aan Willem de Zwijger die over de bestuurlijke vernieuwing in zijn tijd, de verzelfstandiging van de provincies, zei: 'Men hoeft niet te hopen om iets te ondernemen, noch te slagen om te volharden.' ●

Deze tekst is een (sterk) verkorte weergave van de toespraak van de vicepresident van de Raad van State tijdens het minisymposium 'Bestuurlijke vernieuwing en de consequenties voor Zeeland' ter gelegenheid van het afscheid van Karla Peijs als Commissaris van de Koningin op vrijdag 22 februari 2013. De tekst is ingekort door Jeffrey Oudeman, Statenlid in de provincie Zeeland.

Reageren? redactie@bestuursforum.nl