

A.H.P.M. Teunissen
Steendalerstraat 81b
6591 ED GENNEP

25 mei 2008

Betreft: herindeling, ja of nee?

Aan de leden van de gemeenteraad van Gennep
Postbus 9003
6590 HD GENNEP

Geachte leden van de Raad,

In verband met de behandeling van het rapport Berenschot inzake "herindeling" en het voor mij niet mogelijk was om een van de bijeenkomsten te bezoeken hieronder mijn reactie.

HERINDELING IS GÉÉN OPLOSSING!

Min of meer gedwongen door de provincie hebben de gemeenteraden van Bergen, Gennep en Mook & Middelaar besloten een bureau opdracht te geven om een onderzoek te doen naar een meerwaarde van een herindeling.

Maar waarom herindelen? Men heeft het onder meer over 'bestuurskracht', 'schaalvoordelen', 'bestuurlijke drukte' en 'kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie'. Herindeling is naar mijn mening niet de oplossing en levert alleen maar meer nadelen op. Bovendien, als blijkt dat een herindeling meer nadelen oplevert, dan is het niet mogelijk om de herindeling ongedaan te maken; om terug te gaan naar de oorspronkelijke gemeenten.

In Nederland hebben we namelijk wel een herindelingswet, maar geen re-herindelingswet!!!

Wat zijn de consequenties van een herindeling.

De burger

De afstand van de politiek/de gemeente tot de burger zal toenemen. De burger zal zich daardoor minder bij de gemeente betrokken voelen. Dat gevoel is overal, waar een herindeling heeft plaatsgehad, aanwezig. Vraag het maar na! Ook in de in 1973 ontstane nieuwe gemeente Gennep was (en is !?) dat gevoel aanwezig.

Bij een herindeling van de drie gemeenten zal dit toenemen; nog minder burgers zullen zich betrokken voelen bij de nieuwe gemeente.

Om toch nog een mogelijke (efficiency)voordeel te halen, zal er één centraal gemeentekantoor komen, zodat menig burger van de heringedeelde gemeente enorme afstanden zal moeten rijden om het identiteitsbewijs of het rijbewijs aan te vragen en op te halen. Natuurlijk zal men roepen, dat er op diverse plaatsen loketfuncties komen, maar gelooft u dat? Ik niet, kijk maar naar de banken!

Ook zal men proberen de afstand kort te houden, door dorpsraden in te stellen. Probeer echter momenteel maar eens vrijwilligers te vinden, die in een dorpsraad willen gaan zitten. Nu al loopt mening vrijwilliger van een bestuur of stichting tegen de ambtelijke muur op. Allemaal hebben ze het 'druk, druk, druk' en hoe vaak worden nu al afspraken niet nagekomen!?

Natuurlijk zullen er kort na een herindeling een behoorlijk aantal vrijwilligers (vooral gewezen raads- en commissieleden van opgeheven gemeenten) zijn die in een dorpsraad zitting willen nemen, want wie moet anders strijden voor het behoud van gemeenschappelijke voorzieningen in het dorp enz. enz. Zij hebben betrokkenheid, die van ambtenaren niet te verwachten is, omdat een groot aantal niet in de gemeente of het dorp woonachtig is.

De burger zal nauwelijks nog weten wie hun volksvertegenwoordigers zijn.

Een kleine gemeente is beter in staat burgers aan zich te binden.

Na de herindeling ontstaat er een streekgemeente met verschillende kernen en dat betekent verlies aan contact.

Ambtelijk personeel

Een herindeling heeft tot gevolg dat er dubbele functies zullen ontstaan en men moet doorreorganiseren om mensen op de juiste plek te krijgen. Daar gaan jaren mee heen en al die jaren komt een gemeente nauwelijks toe aan beleid. Een grotere organisatie leidt bovendien tot meer overleg en afstemming, waardoor zeer waarschijnlijk het aantal ambtenaren zal toenemen in plaats van afnemen.

Ook zullen de ambtenaren, zolang er geen centraal gemeentehuis is, op verschillende locaties zitten, waardoor men veel tijd kwijt is aan het reizen, wil men enig zicht hebben op wat er in een dorp speelt of voor een overleg met collega's. Ook als men op diverse plaatsen loketfuncties inricht is men veel reistijd kwijt. Vooral kort na een herindeling zullen de vakbonden waarschijnlijk bedingen dat deze reistijd werktijd is en brengt dus extra kosten met zich mee.

De praktijk is op dit moment is ook nog eens dat het met name de grotere gemeenten zijn die externe adviesbureaus inhuren bij ziektegevallen of bij moeilijke dossiers. Kijk nu al maar naar Gennep. Vanwege het herindelingsonderzoek is daar aangekondigd dat waarschijnlijk 1 a 2 ton nodig is voor tijdelijk personeel om zittend personeel de tijd te geven werkzaamheden voor het herindelingsonderzoek te doen. In Bergen en Mook & Middelaar was dat niet aan de orde.

Overigens kan ook een kleine gemeente een extern adviesbureau inhuren of de buurgemeente vragen iets voor hen te doen en de de kosten daarvan te vergoeden. Het heeft dus niets met bestuurskracht te maken en ook niet met een grote of kleine gemeente.

Bestuurskracht

Onder bestuurskracht wordt verstaan: "Een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, dat wil zeggen de wettelijke taken uit te voeren en de lokale problemen optimaal kan oplossen en in de lokale behoefte kan voorzien."

De bestuurskracht van een gemeente wordt niet afgemeten naar omvang maar naar het bestuurlijk oplossend vermogen. Omvang van de problemen en de kwaliteit van het bestuurlijk apparaat zijn van grotere importantie dan de omvang van de gemeente, het gemeentebestuur of het ondersteunend ambtelijk apparaat.

Onderzoeken door de universiteiten van Groningen, Leiden en Twente geven aan dat bij kleinere gemeenten geen sprake is van tekortkomingen van bestuurskracht vanwege de schaal. Zelfs kleinere gemeenten, blijken tijdens de onderzoeken over voldoende bestuurskracht te beschikken. Kijk bijvoorbeeld eens naar Bergen.

Bovendien blijkt uit onderzoeken, zoals het onderzoek "Effecten van een herindeling", dat heringedeelde gemeenten geen grotere bestuurskracht blijken te bezitten dan kleinere, zelfstandig gebleven gemeenten. Er is dus voldoende reden om aan te nemen dat de bestuurskracht van de grotere gemeenten, mede gelet op de sterke toename van zowel interne (vooral coördinatie-)problemen als externe (sociale) problemen, achterblijft bij het gewenste niveau. Uit de onderzoeken is ook nog eens gebleken dat slagvaardigheid en meer en beter beleid, na herindeling niet toenemen.

Het aantal gemeenschappelijke regelingen (hulpstructuren) neemt na herindeling niet noemenswaardig af. Wel is het zo dat de besluitvorming binnen één gemeente effectiever

kan plaatsvinden dan dat 3 gemeenten apart moeten beslissen, zeker bij de huidige structuur.

Bestuurlijke drukte

Een herindeling zal niet tot gevolg hebben dat de bestuurlijke drukte afneemt. Immers, de provincie blijft bestaan, de verschillende gemeenschappelijke regelingen en andere samenwerkingsverbanden blijven ook bestaan. Het enige verschil is, dat het aantal deelnemers aan een vergadering enz. afneemt; in plaats van bijvoorbeeld 10 gemeenten zitten na de herindeling nog 5 gemeenten aan de tafel.

Wellicht dat de bestuurlijke drukte toeneemt, want het aantal leden van een dagelijks neemt af, zodat elk dagelijks bestuurslid in plaats van bijvoorbeeld in 1, in 2 of meer samenwerkingsverbanden zitting heeft.

Een herindeling zal ook tot gevolg hebben dat er meer dorps-/wijkenraden zullen ontstaan, met als gevolg dat ook dit tot een toename van de bestuurlijke drukte zal leiden.

Geografisch

Alhoewel afstand een relatief begrip is, is een geografisch gebied van hemelsbreed 40 km. lang, voor de heringedeelde gemeente vrij groot. Voor het ophalen van rijbewijzen, paspoorten, aangiftes van geboorte etc. kan de afstand naar het gemeentehuis -waar dat dan ook komt- vrij groot zijn. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er steeds meer zaken digitaal gaan. Bovendien komen steeds meer documenten via postkantoren beschikbaar. Bepaalde zaken zullen echter altijd fysiek plaatsvinden. Men kan dit opvangen door loketfuncties in te stellen. In de praktijk blijkt dit echter veelal te duur te zijn en worden dikwijls op kortere of langere termijn weer opgeheven. Dit is te vergelijken met bijvoorbeeld een winkel in een kleine kern waar in de praktijk alleen gebruik van gemaakt wordt door hen die niet mobiel zijn of voor een 'vergeten boodschap'.

Belastinginvloeden

Ten opzichte van de ene gemeente zal de belastingbijdrage meer gaan bedragen en voor de andere gemeente minder. Heel snel zal de gedachte ontstaan dat inwoners van voormalige gemeente A moeten bijdragen aan de tekorten van voormalige gemeente B.

Aanbestedingsbeleid

Met één gemeente kan een grotere vuist worden gemaakt en zou aanbesteding winst kunnen opleveren. De praktijk leert echter, dat dit ook zonder herindeling kan. Kijk bijvoorbeeld naar de Veiligheidsregio en de gemeenten gezamenlijk over gaan tot aanschaf van brandweervoertuigen en dergelijke.

Voorzieningenniveau

Thans heeft elke gemeente zijn eigen voorzieningen, zwembaden, voetbalvelden, sportvoorzieningen, vergaderlokaliteiten. Bij het vormen van één gemeente zal t.a.v. de voorzieningen verarming optreden. Dat zal rationeler aangepakt worden en het aantal voorzieningen, bijvoorbeeld een zwembad, zal in de ene voormalige gemeente blijven bestaan en in de andere verdwijnen.

Kostenaspect

Dat blijkt in de praktijk een zeer lastig meetbaar item. Het door Berenschot opgesteld rapport wil ons laten geloven dat een herindeling kostenbesparend zal zijn.

Herindeling bij andere gemeenten leert echter dat samenvoeging juist leidt tot kostenverhoging. Er moet namelijk meer overleg en afstemming plaatsvinden, er komt een tussenlaag en de salarissen stijgen over de hele linie, omdat eenzelfde functie in een grote gemeente hoger wordt ingeschaald dan dezelfde functie in een kleine gemeente.

SAMENGEVAT

De robuuste, efficiënte, heringedeelde gemeente die dankzij een grotere specialisatie meer kwaliteit in huis kan halen en betere salarissen kan bieden, waardoor de dienstverlening aan de burger verbetert is een drogredenen. Natuurlijk willen we

dergelijke gemeenten. Maar de kern is niet efficiency en professionele ambtenaren. De kern is wat ik wil noemen 'burger-nabij bestuur'. Er is een Europees Handvest voor lokaal bestuur, waarin staat dat de burger recht heeft op een nabij bestuur. En dat bestuur mag alleen grootschaliger worden **met instemming van de burger**. Dat Handvest heeft bij mij weten ook Nederland geratificeerd.

De gemeente is de bestuurslaag die het dichtst staat bij de burger. Ze moet die burgers daarom k nnen. Als een burger belt voor een bouwvergunning, dan moet de betrokken ambtenaar een beeld hebben van het gebied en de straat waar die burger woont. En als er een conflictje is op een school, dan kan de onderwijsambtenaar dat plaatsen, omdat hij die school kent, evenals de buurt waarin die school staat. Dat is geen kwestie van statistiek, van kengetallen.

In heringedeelde gebieden kent een ambtenaar welzijn, een ambtenaar ruimtelijke ordening of een ambtenaar milieu zijn eigen gemeente niet/nauwelijk. Ambtenaren staan in hun denken en handelen naar het gemeentehuis gekeerd, voor het gebied zelf hebben ze veel minder oog. En dan wordt een extern bureau ingeschakeld om erachter te komen wat er in de dorpskernen leeft (voor het opstellen van een dorpsontwikkelingsplan). Dat is dus echt heel erg slecht. Want waar ben je dan nog als gemeentebestuur? Het vervreemdingseffect dat zich toch al voordoet, zet dan nog sterker door. Naarmate organisaties groter worden - dat geldt niet alleen voor de overheid - raken ze meer naar binnen gekeerd. Vooral voor het laagste bestuurlijke niveau, waar de burger aanklopt voor de kwaliteit van zijn leefomgeving, is dat heel slecht. Juist omdat de overheid zo ingewikkeld is, moet de overheidslaag die het dichtst bij de bevolking staat een gezicht hebben, direct en persoonlijk aanspreekbaar zijn.

Een gemeente moet met de laarzen in de modder staan. Er moet op kleine schaal een band ontstaan. Je merkt dat mensen de kwaliteit van hun directe leefomgeving steeds belangrijker gaan vinden, ondanks dat we door internet wereldburgers zijn geworden, ondanks dat we buiten onze gemeente werken en ondanks dat we tig keer per jaar op vakantie gaan. Mensen willen dat hun leefomgeving veilig is en er aantrekkelijk uitziet. Ze geven zelf steeds meer geld uit aan hun eigen huis en verlangen dat hun omgeving ook geborgenheid uitstraalt. Door schaalvergroting doet zich daar een probleem voor. De overheid beweegt zich steeds verder van die burger af. Ze doet veelal niet meer zelf het uitvoerende werk. Als de inwoners dan zeggen niet tevreden te zijn over het groenonderhoud, dan kan de gemeente hooguit zeggen dat ze die taak heeft uitbesteed en bij het particuliere bedrijf aan de bel zal trekken. Maar dat ze niet meer de eerst verantwoordelijke en het eerste aanspreekpunt is. Mensen die hun gemeente aanspreken op de directe leefomgeving krijgen met andere woorden te horen dat iemand anders er over gaat.

"Wij regisseren, wij sturen op kengetallen."

Natuurlijk zijn er ook gemeenten die tot het inzicht komen dat de taken hen boven het hoofd groeien en vrijwillig opteren voor herindeling, omdat men het gewoon niet meer kan bolwerken.

Dat een aantal kleine gemeenten moeite heeft om zich staande te houden, is waar. Maar dat komt niet in de eerste plaats door de complexiteit van de vraagstukken, maar door chronisch achterstallig onderhoud van de organisatie zelf. Heel vaak blijkt de oorzaak van het eigen falen gelegen in een gebrekkig personeelsbeleid. De medewerkers zijn op leeftijd. Jongere ambtenaren, hoe goed je ze ook opleidt, vinden de organisatiecultuur dermate afstotend dat ze zo weer zijn verdwenen. Ga daarom eerst eens iets aan het personeelsbeleid doen. Of: ga überhaupt eens personeelsbeleid v eren. Doe je dat niet, dan ontwikkelen zich negatieve sentimenten die uiteindelijk tot de conclusie leiden dat het maar beter is de hele zaak op te doeken. Maar met de omvang zelf heeft dat niet veel te maken. Er zijn ook kleine gemeenten die het fantastisch doen. Kijk eens bijvoorbeeld naar de Waddeneilanden. Die voeren een zeer dynamisch personeelsbeleid. Ze halen jonge academici binnen en bieden ze voor een aantal jaren een fantastische

leerschool om in de volle breedte van een gemeentelijke organisatie kennis en ervaring op te doen.

Maar hoe zit het nu met de complexiteit van de taken?

Natuurlijk zijn er tal van zaken waarvoor de gemeente een te kleine schaal is. Men kan dan kiezen voor een intergemeentelijk samenwerkingsverband, maar een mogelijkheid is ook dat een heleboel taken naar de provincie te brengen. Daarmee zorg je voor meer samenhang bij het oplossen van specifieke vraagstukken en dat is natuurlijk prima. Maar: een lokale democratie moet je intact laten. Een gemeentebestuur functioneert het beste indien het een hechte band heeft met de bevolking. Die band is per definitie kleinschalig van aard.

Voordeel van overbrenging bepaalde taken naar een provincie is, dat dan een provincie een volwaardiger gekozen bestuursorgaan wordt en niet meer de huidige op grote afstand van de burger staand orgaan met in feite alleen maar doorgeeftaken (vanuit Den Haag) en toezichtstaken.

Een andere optie is de opheffing van de provincies en instelling van landsdelen, met een gekozen bestuur. Deze landsdelen krijgen dan de huidige taken van de provincies, de door het rijk gedecentraliseerde rijkstaken en bepaalde gemeentelijke taken.

Op de meeste plekken in Nederland is voor de afbakening van zo'n landsdeel een natuurlijke of sociaal economische grens te trekken waarbinnen alle huidige regio-indelingen kunnen worden gepast. (bijvoorbeeld het Land van Cuijk (Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Anthonis en Noord Limburg (Bergen, Gennep, Mook en Venray)) In een aantal gevallen zal dat wellicht niet goed lukken. Dat zou je op kunnen lossen door toe te staan dat een gemeente op het ene gebied deel uitmaakt van regio A en op het andere gebied van regio B. In het bedrijfsleven vinden we het ook heel gewoon dat er in verschillende richtingen wordt samengewerkt, dus waarom zou dat niet voor de overheid kunnen.

Tot slot, Het Europees Handvest inzake lokale autonomie.

Door Nederland is het Europees Handvest inzake lokale autonomie geratificeerd. In artikel 5 staat: *Wijziging van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder **vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.***

Momenteel vinden die raadplegingen plaats c.q. hebben plaatsgevonden, maar men kan zich afvragen of dit wel voldoende is en men niet in strijd handelt met het Handvest.

Immers, in Nederland is een raadgevend referendum mogelijk, dus waarom maken de drie gemeenteraden geen gebruik van die mogelijkheid?! Ook u weet uit ervaring dat de aanwezigen bij informatieavonden, bijna altijd en hoofdzakelijk raads-, commissieleden, collegeleden en ambtenaren zijn. Indien in totaliteit tijdens de avonden na het rapport Berenschot 200 anderen dan de hiervoor vermelden aanwezig zijn, dan is dat nog geen 1,5% van het inwonertal van de gemeente Gennep.

Overigens kan op eenvoudige wijze een (tijdelijke) verordening raadplegend referendum worden opgesteld.

Een kopie van deze brief is verzonden naar:

- het gemeentebestuur van Bergen
- het gemeentebestuur van Mook en Middelaar
- het bestuur van de Provincie Limburg
- de pers

A. Teunissen, Gennep