

## Herindeling is willekeurig proces

Piet Hemminga

*Gemeentelijke herindeling moet leiden tot grotere gemeenten die hun burgers beter van dienst zijn dan kleine gemeenten. De vier kleinste Friese gemeenten, Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog vinden echter dat ze in hun huidige omvang goed presteren en willen daarom niet opgaan in een grotere gemeente. De dagstelling: Herindeling is een vebazingwekkend proces van willekeurige argumentatie.*

De gemeentelijke herindeling is een rijdende trein met één duidelijk doel: minder en grotere gemeenten. Grotere gemeenten zouden voor meer en sterker bestuurskracht zorgen, de inwoners zijn beter uit en een alternatief is er gewoon niet. Vreemd dat er zo weinig gegevens zijn die de voorgestelde vooruitgang kunnen onderbouwen. Ook vreemd dat wat voor de gemeenten geldt, niet voor de provinciale bestuurslaag lijkt op te gaan. Herindeling: een boeiend en verbazend verschijnsel!

Dat de doorgaande veranderingen in de bestuurlijke indeling van ons land om verschillende redenen een boeiend en verbazend verschijnsel vormen, blijkt reeds wanneer de omvang van het fenomeen in ogenschouw wordt genomen. Zo is het aantal gemeenten de afgelopen vijftig jaar gedaald van 1000 tot ruim 400. Het afgelopen decennium heeft ervoor gezorgd dat Nederland ieder jaar tien burgemeesters minder nodig heeft. Ook de aantallen wethouders en raadsleden nemen navenant steeds verder af. En de trend is duidelijk. De daling van het aantal gemeenten zet verder door, terwijl de omvang van de overblijvende gemeenten alleen maar groter wordt.

Het is verbazend dat zo weinig bekend is over de gevolgen en resultaten van alle inspanningen om gemeenten groter te maken. Is het inderdaad zo dat de bestuurskracht toeneemt, dat de

dienstverlening verbetert of dat de efficiency vooruit gaat? In de meeste gevallen blijft dat na het van start gaan van de nieuwe gemeente volstrekt onduidelijk. We weten het niet, al is het maar omdat één en ander noch van te voren, noch naderhand wordt onderzocht. Dat is zeker verbazend wanneer bedacht wordt hoeveel bestuurlijke drukte in het herindelen wordt gestoken.

Het is boeiend te zien welke argumenten voor het herindelen van gemeenten gehanteerd worden. Het vaakst wordt gezegd dat grotere gemeenten bestuurskrachtiger zijn dan kleinere gemeenten. Het Friese provinciebestuur gebruikt dit argument al prominent sinds de herindeling van 1984. In de voorbereidingen voor de gemeente Súdwest-Fryslân werd de sterkere bestuurskracht niet eens alleen als zwaarwegend argument gebruikt, maar, nog sterker, gegarandeerd! Zo'n aanpak kan rustig als bestuurdersmagie worden gekwalificeerd. Immers, bestuurskracht, hoe ook gedefinieerd, heeft eerder te maken met de actieve participatie van de inwoners, de demografische, sociaal-economische en ruimtelijke omstandigheden en het imago van de gemeente op de arbeidsmarkt, dan met de feitelijke omvang van de lokale bestuurslaag. Tegelijk blijft een legitieme reden om te veranderen, namelijk het tekortschieten van de bestaande organisatie, buiten beeld. En is herindelen werkelijk het medicijn tegen een tekortschieten? Het laatste wordt bij het schijnbaar ontbreken van alternatieve therapieën gemakshalve maar aangenomen.

Niet minder fascinerend is dat de reikwijdte van de aangevoerde argumentatie vaak geheel buiten beschouwing wordt gelaten. Het is vreemd dat de door de provincie aangedragen argumenten ten faveure van een gemeentelijke herindeling, niet voor de eigen provinciale bestuurslaag lijken te gelden. Geldt voor de provincies niet dat de druk op de beschikbare financiële middelen de aan de bestuurskracht te stellen eisen verzwaart? Dat schaalvergroting in dat geval de geëigende weg is? Eigenaardig dat de provinciebestuurders blijkbaar aannemen dat de eigen diagnose niet voor hen zelf opgaat.

Even interessant is de vraag wat de beste uitkomst van de nagestreefde schaalvergroting is. Hoeveel oog hebben de provinciale bestuurders voor bijzondere plaatselijke omstandigheden of standpunten die afwijken van de opvattingen van de meerderheid? Het provinciaal bestuur heeft laten weten de gebruikte criteria voor een herindeling niet als een wiskundige benadering te zien, maar van maatwerk te willen uitgaan. Dat het niet om een wiskundige benadering gaat, illustreert overigens juist de zwakte van de gekozen aanpak. Tegelijk laat de praktijk zien dat er blijkbaar weinig ruimte voor alternatieve oplossingen is. Zo heeft Littenseradiel zich, anders dan de Waddeneilanden, reeds bij dat gegeven neergelegd. In Wommels is men ondertussen bereid op te gaan in een herindeling van Noordwestelijk Fryslân. Tegelijk is het de vraag waarom de Friese Waddeneilanden, waar email en internet toch ook hun intrede hebben gedaan, niet heringedeeld zouden kunnen worden. De eilander burgemeesters willen wel samenwerken, maar hun zelfstandigheid niet opgeven, zo hebben ze laten weten. De mening en ervaring van gemeente-ambtenaren worden in het herindelingsproces zelden overbelicht, maar het is misschien wel goed om de betreffende burgemeesters nog even te herinneren aan het oordeel dat hun eigen gemeentesecretarissen, nu bijna zes jaar geleden, over het functioneren van hun organisaties naar buiten lieten komen. Belangrijker is echter de kwestie in hoeverre de tot nu toe gebruikte provinciale argumenten nog voor de vaste wal gelden, wanneer ze niet voor de Waddengemeenten van toepassing zouden zijn.

*Dr. Piet Hemminga is bestuurskundige*