

## Herindeling Fryslân

*Een herindeling zoals voorgesteld door Gedeputeerde Staten van Fryslân zou wel eens dramatische gevolgen kunnen hebben voor de bestaande politieke infrastructuur. Het is de vraag in hoeverre uitsluitend rationele argumenten gebruikt moeten worden bij de inrichting van het publieke bestuur in Fryslân en sterker en of achter emotioneel verzet niet meer logica schuilt dan top down hervormers zien.*

Gedeputeerde Staten van Fryslân heeft een visie neergelegd voor gemeentelijke herindeling in het noorden van haar provincie. Deze visie is gebaseerd op een rapport van een Commissie van Wijzen, waarin de econoom Koopmans en twee oud burgemeesters zaten. Het rapport van deze commissie onder de titel *Meer Burger, Minder Bestuur*, dat tot stand is gekomen op basis van enkele gesprekken met burgemeesters en een zeer eenzijdige analyse bevat, is niet anders dan een aanbeveling tot vergaande herindeling. De keuze voor herindeling staat in het rapport bij voorbaat vast, alleen moet in het advies nog bepaald worden waar de grenzen precies komen te lopen. Het aantal gemeenten in Fryslân zou buiten de Waddeneilanden teruggebracht moeten worden van 27 tot negen. Door deze vooringenomenheid van de commissie, keurt zij de alternatieven voor herindeling niet of nauwelijks een blik waardig.

We zullen niet ontkennen dat er problemen kunnen ontstaan door een groeiend takenpakket dat onze regering op de gemeenten neer laat dalen. Hoewel een deel van die problematiek te maken heeft met het feit dat gemeenten worden geacht hetzelfde werk voor minder geld te kunnen doen, vragen sommige taken meer expertise en deskundigheid en een efficiëntere manier van organiseren.

De vaste riedel van redenen om te gaan herindelen, is dat gemeenten in de nabije toekomst niet in staat zullen zijn het steeds uitdijende takenpakket op professionele wijze aan te pakken. Te kleine gemeenten zouden gebrek aan expertise hebben, niet efficiënt zijn en onvoldoende kwaliteit kunnen leveren. De commissie voegt daar nog aan toe dat meer afstand van het bestuur ruimte voor burgers zou overlaten, zodat burgers meer verantwoordelijkheid zouden opnemen. Minder gemeenten zou ook leiden tot het afnemen van bestuurlijke drukte.

Voor het dichten van de kloof tussen politiek en burger is een goed werkende democratische infrastructuur nodig: een dicht netwerk van participerende burgers en hun volksvertegenwoordigers. De Commissie van Wijzen heeft het belang van participerende burgers weliswaar gezien en heeft daarom aandacht voor de positie van burgers, maar verbindt hieraan de verkeerde conclusie. Ze stelt dat door grotere gemeenten, de overheid zich minder met burgers gaat bemoeien en dat burgers daardoor meer vrijheid hebben om zelfstandig initiatieven te ontplooien. Ervaring van deskundigen op dit gebied is echter heel anders. Het blijkt dat het aantal burgers dat zich actief inzet voor de gemeenschap bij samenvoeging van enkele gemeenten binnen enkele jaren aanzienlijk is gedaald.

### **Verschraling politieke infrastructuur**

Volgens de voorgestelde visie van Gedeputeerde Staten voor het noorden van Fryslân verliezen niet alleen 10 van de 14 burgemeesters hun baan, maar ook 107 van de 247 raadsleden. De ervaring leert dat het aantal actieve leden van politieke partijen afneemt en door afsplitsingen verder versplintert in allerlei belangengroepen voor de verschillende dorpen. Dorpisme (opkomen voor het belang van één dorp) neemt vaak toe. De grotere gemeente blijken door het grote aantal kleine fracties ingewikkelder te besturen.

Het aantal actieve burgers voor de fusiegemeente is dan grofweg even groot als het aantal burgers dat actief was per oorspronkelijke gemeente. De politiek lijkt in afgelegen dorpen vaak lichtjaren ver verwijderd.

En betekent dit dat burgers in kleine gemeenten in de praktijk geen initiatieven ten bate van de gemeenschap ontplooiën? Laten we een concreet voorbeeld nemen: het zwembad in Wommels, gemeente Littenseradiel. Dit zwembad werd in 2007 bijna gesloten, maar dankzij de inzet van vrijwilligers is het gered en neemt het aantal bezoekers weer toe. Dit precies wat de Commissie van Wijzen verwacht van grotere gemeenten. Wommels zou, als hoofdkern van de gemeente Littenseradiel, koste wat het kost bereid zijn haar enige zwembad overeind te houden, terwijl een grotere gemeente er minder geld voor over zou hebben en de vrijwilligers van Wommels meer op zichzelf zouden zijn aangewezen en dan ook meer zouden gaan. Echter, het zwembad is gered. Opschaling is hiervoor niet noodzakelijk gebleken. Zou het beter beter zijn gegaan met het zwembad als het gemeentehuis niet in Wommels, maar in Franeker had gestaan?

De Commissie van Wijzen heeft in haar analyse verzuimd om naar andere oplossingen dan herindeling te kijken. En er zijn oplossingen voorhanden waarbij de bestuurlijke en politieke structuur meer intact wordt gelaten, waarbij de lokale democratische infrastructuur beter behouden blijft en de 'kloof' tussen burger en politiek niet groter wordt dan hij nu al is. Daarbij kunnen de kleinere gemeenten blijven bestaan en blijft de politiek dicht bij de bevolking staan. Anderzijds kunnen wel de schaalvoordelen worden gehaald die de Commissie van Wijzen nastreeft. In tal van plaatsen proberen gemeenten te voorkomen dat ze worden samengevoegd in grotere gehelen. Zij doen dat onder andere door intensief met andere gemeenten te gaan samenwerken. Soms worden daarbij de ambtenarencorpsen volledig samengevoegd, maar blijven politici onafhankelijk beleid maken dat past bij de eigen gemeente. De politici blijven zichtbaar en aanspreekbaar voor burgers, terwijl door de ambtelijke fusie achter de schermen veel schaalvoordelen gehaald kunnen worden. In andere gevallen is de samenwerking minder vergaand en worden taken tussen gemeente verdeeld, zoals in Fryslân tussen Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland gebeurt (matrixmodel). De schaalvoordelen zijn hier kleiner, maar mits goed uitgevoerd kan dit ook een alternatief zijn voor herindeling. Ook is denkbaar dat gemeenten door een proces van steeds verdergaande samenwerking op termijn toewerken naar een herindeling. Het voordeel hiervan is dat gemeenten naar elkaar toegroeien en dat burgers en lokale instellingen zich geleidelijk aan de nieuwe situatie kunnen aanpassen.

Natuurlijk leveren deze oplossingen hun eigen problemen op, maar het voorkomt kaalslag van de politieke infrastructuur. Er bestaat immers, naast economy of scale, ook een economy of small scale. Naast voordelen voor een bestuur op grotere schaal, bestaan er ook voordelen voor een bestuur op kleinere schaal. Dit laatste is precies de reden waarom veel taken worden doorgegeven aan gemeenten: op kleinere schaal zou het beter en efficiënter uit te voeren zijn. Om die economy of small scale overeind te houden, is het belangrijk om de gemeente niet onnodig te laten groeien.

Jan R. Lunsing, Edwin de Jong

Bestuurskundig onderzoekers van StiBaBo, Warffum.