

24 571

Gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 juli 1996

De leden van de fractie van het CDA vroegen, in relatie tot het overzicht van gemeenten met meer dan 7500 inwoners die worden opgeheven, de knelpunten binnen die gemeenten te benoemen. Tevens wilden dezelfde leden met betrekking tot deze gemeenten weten waaruit de wenselijkheid van versterking van het bestuur is gebleken.

In dit kader merk ik in eerste instantie op dat in het desbetreffende overzicht, dat als bijlage 2 bij de nota naar aanleiding van het verslag is opgenomen, de gemeente Oudenbosch ontbreekt. Nu deze omissie hersteld is ga ik gaarne op de vragen van genoemde leden in, waarbij ik deze in samenhang zal beantwoorden.

Het gaat naar het oordeel van het kabinet bij de vraag of schaalvergroting van gemeenten wenselijk is niet primair om een inventarisatie van knelpunten per gemeente. Een meer algemene benadering met betrekking tot gemeentelijke herindeling is van belang. Daartoe is in het kabinetsstandpunt Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 (kamerstukken II 1994/95, 21 472, nr. 111) het herindelingsbeleid nader geëxpliciteerd in het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Dit beleidskader vormt een uitwerking van een eerder gesignaleerde accentverschuiving bij de beoordeling van herindelingsvoorstellen. In de kabinetsnotitie is opgemerkt dat de knelpuntencriteria van het in 1986–1987 geformuleerde beleid in voorkomende gevallen wel een rol blijven spelen. Het gaat hierbij, dit in reactie op het verzoek de knelpunten te benoemen, om juridisch-bestuurlijke, sociaal-geografische, financieel-economische of ruimtelijke knelpunten. Zij vormen echter niet langer de enige criteria waaraan herindelingsvoorstellen worden getoetst. Op grond van de in het beleidskader opgenomen uitgangspunten is een meer algemene benadering aan de orde. Het oplossen van knelpunten vormt daarbij veeleer een aanvullend dan een zelfstandig argument om tot herindeling over te gaan. Het is om die reden naar de mening van het kabinet dan ook minder zinvol per gemeente aan te geven welke eventuele knelpunten deze kenden.

De wenselijkheid van versterking van het bestuur van gemeenten, inclusief van gemeenten met meer dan 7500 inwoners waar de leden van

de fractie van het CDA naar vroegen, is in het kabinetsstandpunt Vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van 15 september 1995 eveneens aan de orde. In de notitie is uitgebreid op de schaal van gemeenten ingegaan. Daarbij is opgemerkt dat in algemene zin de omvang en begrenzing van een gemeente zodanig moeten zijn, dat een gemeente in staat is het lokale takenpakket nu en in de toekomst volwaardig uit te kunnen voeren. Gemeenten moeten in staat zijn op lokaal niveau integraal te besturen. Het gemeentelijke herindelingsbeleid is erop gericht de bestuurskracht van het lokale bestuur te vergroten. Schaalvergroting van gemeenten is daartoe in veel gevallen aan de orde, zonder dat hiervoor een getalscriterium wordt gehanteerd. Het kabinet geeft hierbij in het bijzonder aandacht aan gemeenten in stedelijke gebieden en gemeenten met een centrumfunctie.

Het kabinetsbeleid voor de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie is vooral gericht op versterking van het bestuur door middel van aanpassingen van de taakverdeling tussen de bestuurslagen en aanpassingen van de schaal en grenzen van gemeenten en provincies. Het spreekt voor zich dat veel meer factoren van invloed zijn op de kwaliteit en bestuurskracht van gemeenten en provincies. Daarbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van bestuurders en van de ambtelijke organisatie en de bestuurscultuur. Bij gemeentelijke herindeling gaat het vooral om het scheppen van de organisatorische en instrumentele voorwaarden voor een krachtig bestuur.

Een sterk lokaal bestuur is van groot belang voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. De keuze voor een krachtig lokaal bestuur houdt ook in dat gemeenten in staat moeten zijn de lokale taken goed uit te voeren. Een zwaar lokaal takenpakket stelt eisen aan de bestuurskracht van de gemeenten. Eén van de aspecten die van invloed zijn op de bestuurskracht van gemeenten is de omvang en begrenzing. Om op lokaal niveau integrale afwegingen te kunnen maken en voorts lokale taken adequaat uit te kunnen voeren en een goede dienstverlening aan de burgers te kunnen realiseren, is een redelijke schaal van een gemeente van belang.

Zoals hiervoor is aangegeven is mede in aansluiting op een eerder geconstateerde accentverschuiving in de richting van verdere schaalvergroting bij behandeling van herindelingsvoorstellen in de kabinetsnotitie een beleidskader voor gemeentelijke herindeling vastgesteld. Zowel de VNG als het IPO konden zich vinden in de hoofdlijnen van dit beleidskader. De Tweede Kamer heeft in een Algemeen Overleg op 20 november 1995 eveneens met de hoofdlijnen van de kabinetsnotitie en derhalve met het beleidskader voor gemeentelijke herindeling ingestemd. Volledigheidshalve geef ik u hierbij het beleidskader integraal weer.

1. Gemeentelijke herindeling dient betere mogelijkheden te bieden voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en voorwaarden te scheppen voor een passende bestuurlijke inrichting van gemeenten.

2. De maatschappelijke problemen zijn niet voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten in stedelijke gebieden worden met meer en andere problemen geconfronteerd dan gemeenten in landelijke gebieden. Hetzelfde geldt voor gemeenten die een (regionale) centrumfunctie vervullen, in vergelijking met gemeenten die dat niet doen.

Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten dient met deze verschillen rekening te worden gehouden.

3. Gemeenten dienen in potentie over een zodanige (politieke en ambtelijke) bestuurskracht te beschikken dat zij, in principe voor een periode van ten minste 25 jaar, in staat zijn zelfstandig een substantieel

pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen. De schaal van de gemeenten dient hierop te worden afgestemd, zowel wat betreft inwonertal, draagvlak als oppervlakte.

4. Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten moet er voorts van worden uitgegaan dat het lokale takenpakket zal groeien. Het kabinetsbeleid inzake de bestuurlijke inrichting van ons land is daarop uitdrukkelijk gericht.

5. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen mede gericht te zijn op reductie van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld de lokale taken zelfstandig uit te voeren.

6. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen, wat het gebied betreft waarop die voorstellen betrekking hebben, niet te beperkt te worden opgezet. In de meeste gevallen zullen de problemen die met behulp van herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich manifesteren in een samenhangend gebied dat het territoire van meerdere bestaande gemeenten beslaat.

In ieder geval moet worden voorkomen dat, door een te beperkte geografische opzet van herindelingsvoorstellen, problemen worden verschoven naar het aangrenzende gebied.

7. Gemeenten die in een regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren en woningbouw-, kantoor- of bedrijfslokaties op eigen grondgebied te verwezenlijken.

Het kabinet is derhalve van oordeel dat gemeenten over een zodanige bestuurlijke en ambtelijke bestuurskracht dienen te beschikken dat zij in staat zijn voor een lange periode zelfstandig het lokale takenpakket te behartigen. Onder de bestuurskracht van een gemeente verstaat het kabinet met name de mogelijkheden die een gemeente heeft met betrekking tot bestuurlijke en ambtelijke capaciteit, zowel naar kwalitatieve maatstaf door specialisatie en differentiatie als naar kwantitatieve maatstaf door de beschikbare aantallen ambtenaren, die de kwetsbaarheid tegengaan en het risico spreiden. Deze bestuurskracht wordt – afgezien van de persoonlijke invulling door bestuurders en ambtenaren – in belangrijke mate bepaald door de schaal qua oppervlakte en aantal inwoners van die gemeente.

Ten aanzien van het wetenschappelijk onderzoek hadden de leden van de fractie van het CDA gevraagd om de verschillende bevindingen weer te geven. Ten dele (De Zeeuw, Herweijer) is dat gebeurd, doch voor een ander deel niet of nauwelijks, zo meenden deze leden. Zij herhaalden hun vraag en lieten weten een zorgvuldige weergave op prijs te stellen.

Mijn weergave van de resultaten van de onderzoeksteams van Derksen, Denters en Korsten is naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie kennelijk wat te globaal. De gegeven samenvatting leek mij – mede in het licht van de zeer korte beantwoordingstermijn die mij was vergund – voldoende voor een verdere gedachtenwisseling tijdens de plenaire behandeling. Ik maak echter graag gebruik van de gelegenheid die de nadere vraagstelling van de CDA-fractie mij biedt om uitvoeriger op deze onderzoeken in te gaan. Tevens zal ik aanvullend nog melding maken van enkele recente bevindingen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Het rapport «De bestuurskracht van kleine gemeenten» van W. Derksen, J. A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack is in april 1987 gepubliceerd

in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het rapport is de weerslag van een poging bestuurskracht van kleine gemeenten nader te definiëren en aan te geven waardoor deze bestuurskracht wordt bepaald. Het onderzoek richt zich op het vermogen van gemeenten om een aantal concrete taken te behartigen, zoals de realisering van nieuwbouwplannen, het onderhouden van het openbaar groen en het zorgdragen voor de brandweer. De onderzoekers trachten de mate waarin het vermogen tot een adequate taakbehartiging aanwezig is, te bepalen aan de hand van de gemeentelijke output. Zij concluderen dat de betekenis van gemeentegrootte in termen van inwonertal wordt overschat als verklarende factor voor verschillen in gemeentelijke taakbehartiging. Vele andere factoren (randstedelijkheid, meerkernigheid, centrumfunctie, verschillen in behoeften van burgers) verdienen in dit opzicht een zeker even grote aandacht, aldus de onderzoekers.

In 1990 publiceerden S. A. H. Denters, H. M. de Jong en J. J. A. Thomassen hun onderzoek «Kwaliteit van gemeenten – een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur». In dit onderzoek wordt een groot aantal relaties gelegd tussen de omvang en andere kenmerken van gemeenten. Als uitgangspunt is genomen dat voor gemeenten, als integrale bestuurslaag, dezelfde normatieve grondslagen gelden als op het nationale niveau. Deze beginselen zijn uitgekristalliseerd in de concepties van de democratie, de verzorgingsstaat en de rechtsstaat. Voor de onderzoekers is de vraag of de totale organisatie van het binnenlands bestuur vanuit het gezichtspunt van de rijksoverheid de meest optimale is, daarbij van ondergeschikt belang. De nadruk ligt op wat gemeenten van verschillende omvang vanuit het perspectief van de drie onderscheiden dimensies hun burgers te bieden hebben. Het gaat hierbij dus achtereenvolgens om de burger als deelnemer aan het democratisch proces, als klant en als rechtssubject. De onderzoekers hebben op geen van deze drie dimensies van de kwaliteit van het lokaal bestuur relaties van betekenis kunnen vinden met de omvang van gemeenten. Met andere woorden, noch de mogelijke veronderstelling dat de gemeente als rechtssysteem en als verzorgingssysteem gediend is met schaalvergroting, noch de mogelijke veronderstelling dat de gemeente als democratisch systeem gediend is met een kleinere schaal worden bevestigd. Kennelijk is kwaliteitsverhoging van het lokaal bestuur óf niet mogelijk óf afhankelijk van geheel andere factoren.

In 1991 publiceerden A. F. A. Korsten, W. Kuiper en F. P. L. C. Tonnaer de bundel «Gemeentelijke herindeling, keuzen en kansen». Deze bundel is tot stand gekomen naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling in Midden-Limburg, die in de periode 1985–1990 gestalte heeft gekregen. Door verschillende auteurs uit provinciale, gemeentelijke en bestuurskundige kringen worden de opgedane ervaringen geëvalueerd. In een slotbeschouwing trekken bovengenoemde drie auteurs enkele algemene lijnen, mede op basis van de verschillende bijdragen. Zij gaan onder andere in op de relatie tussen schaal en kwaliteit en geven daarbij commentaar op de bovenvermelde publicaties van Derksen en Denters. Zo wijzen zij erop dat de dynamiek tussen vraag en aanbod kan betekenen dat een bepaald aanbod zijn eigen vraag schept en omgekeerd. Met andere woorden: door een vergroting van de omvang van een gemeente kan zich het verschijnsel voordoen dat burgers een niveau van dienstverlening van het nieuwe bestuur verwachten dat oorspronkelijk als niet realiseerbaar buiten het gezichtsveld bleef. Dit dynamische aspect blijft buiten beeld bij het zonder meer vergelijken van kleine met grote gemeenten. Tot zover bovengenoemde auteurs. In aanvulling op deze bevindingen heb ik in de memorie van antwoord gewezen op de extra dimensie van kwaliteit van dienstverlening, die ligt in de omstandigheid dat gemeenten in toenemende mate een regierol gaan vervullen. Ik volsta op dit punt met een verwijzing naar genoemde memorie.

Aan het slot van dit overzicht van wetenschappelijke publicaties

attendeer ik de leden van de CDA-fractie nog op het rapport van de WRR dat onder de titel «Orde in het binnenlands bestuur» op 21 november 1995 is uitgebracht. De WRR noemt drie criteria met betrekking tot de bestuurlijke schaal van gemeenten. Ten eerste moet de bestuurlijke structuur vitale betrekkingen mogelijk maken. Hiertoe behoeft het gemeentelijk bestuur bestuurlijk draagvlak en professionaliteit.

Professionaliteit vereist niet dat alle gemeenten identiek zijn. Evenmin is het noodzakelijk om «harde» ondergrenzen voor de grootte te formuleren. De intensiteit en de complexiteit van de maatschappelijke problemen bepalen welke omvang een gemeente moet hebben om voldoende professionaliteit te kunnen waarborgen. Ten tweede vooronderstelt het aangaan van vitale betrekkingen het dragen van eigen verantwoordelijkheden. Wie verantwoordelijk is, moet echter ook de kans hebben zichzelf waar te maken. In dit kader is een evenwichtig maatschappelijk draagvlak al van even groot belang als de concrete kansen voor uitbreiding (bedrijventerreinen, woningbouwlokaties). Volgebouwde gemeenten hebben dan ook per definitie recht op ruimere grenzen. Ten derde is het wenselijk de schaal van de gemeenten zo te kiezen, dat zij haar integreerende functie kan waarmaken. Dit pleit voor een schaal waarop sprake is van een zekere maatschappelijke diversiteit. Tot zover de criteria van de WRR. De WRR constateert dat deze criteria alle wijzen in de richting van gemeentelijke schaalvergroting. Veel grote steden zullen behoefte hebben aan een verbreding van hun draagvlak en aan fysieke ruimte. Op het platteland zal behoefte bestaan aan de vorming van gemeenten die groot genoeg zijn om een bufferfunctie te vervullen tegenover het grootstedelijk bestuur.

Bij brief van 28 mei jl. heb ik het kabinetsstandpunt over dit WRR-rapport aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1995/96, 21 427, nr. 148). Het kabinet acht het pleidooi van de WRR ten gunste van gemeentelijke herindeling niet in alle opzichten overtuigend. Te weinig wordt onderkend dat er verschillen kunnen bestaan tussen gemeenten. In het rijksbeleid is dat nadrukkelijk wel het geval. Op grond van het Beleidskader gemeentelijke herindeling wordt van geval tot geval bezien hoe de uitvoering van het beleid inzake de gemeentelijke herindeling in de aan de orde zijnde situatie vorm moet krijgen.

Tenslotte nodigten de leden van de CDA-fractie mij uit het begrip draagvlak te operationaliseren. Waar het mij om gaat bij het begrip draagvlak, zoals die ook onder punt 3 van de uitgangspunten is genoemd, is de vraag of een gemeente in staat is of wordt gesteld om ook op langere termijn een evenwichtige ontwikkeling in het totaal naar haar gemeentelijk gebied te realiseren, gezien de randvoorwaarden die daar ruimtelijk, financieel en sociaal aanwezig zijn. Daarbij zijn elementen als verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid relevant. Evenzeer is van belang of er werkelijk kwalitatieve keuzeruimte is. Het gaat ook om de vraag of integraliteit van bestuur en zelfstandig bestuur van gemeenten in voldoende mate is gewaarborgd. Gemeenten moeten kortom in staat zijn of worden gesteld een voldoende voorzieningenniveau in stand te houden en voldoende mogelijkheden hebben om zelfstandige afwegingen te maken met betrekking tot toekomstig beleid en uitvoering van taken. Zo kan het gegeven dat een gemeente invloed uit kan oefenen op de differentiatie binnen de woningvoorraad bijvoorbeeld van invloed zijn op mogelijkheden om segregatieverschijnselen tegen te gaan.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort