

Vergaderjaar 2009–2010

TK 28 750, nr. 5

Beleidskader gemeentelijke herindeling

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 november 2009

Bij de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin¹ bestond bij de leden van de fracties van de SP en D66 naar aanleiding van de memorie van antwoord d.d. 10 juli 2009, op de vragen betreffende het beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 5), nog behoefte nadere vragen te stellen. Deze vragen zijn vervat in de brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 9 oktober 2009.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op 30 oktober 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin, Hester Menninga

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), Dölle (CDA), Ten Hoeve (OSF), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA), Noten (PvdA), Putters (PvdA), (vice-voorzitter), Engels (D66), Laurier (GL), Hendriks (CDA), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), Quik-Schuijt (SP), K.G. de Vries (PvdA), Schaap (VVD), Hermans (VVD), (voorzitter), Ten Horn (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GroenLinks), Lagerwerf-Vergunst (CU), Eigeman (PvdA), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 9 oktober 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft kennis genomen van uw antwoorden, aangeboden per memorie van antwoord d.d. 10 juli, op de vragen betreffende het beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 5). De leden van de fractie van de SP en de leden van de fractie van D66 hebben de behoefte nadere vragen te stellen. Deze vragen treft u hierbij aan.

De leden van de SP-fractie danken de minister voor de antwoorden op de door haar gestelde vragen over het beleidskader. Tegelijkertijd zijn deze antwoorden wel aanleiding voor een aantal verdere vragen. Vooral de relatie tussen herindelingen en de politieke participatie en betrokkenheid van de burger in de lokale politiek blijft voor de leden van de fractie van de SP een punt van zorg.

Uit verschillende onderzoeken, bijvoorbeeld aan de universiteit Twente¹ en de Rijksuniversiteit Groningen², blijkt dat er een uitruil lijkt te bestaan tussen democratische betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek en het proces van herindelingen waardoor gemeenten steeds groter worden. Herkent de minister dit beeld? Zo niet, zou zij kunnen aangeven op basis van welke informatie zij tot een ander oordeel gekomen is? Hoe waardeert de minister deze uitruil en welke pogingen zijn er vanuit de Rijksoverheid te nemen om de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek in dit proces beter te waarborgen?

Tegelijkertijd blijkt uit deze onderzoeken ook dat burgers maar beperkte ruimte hebben om te participeren en invloed uit te oefenen in de besluiten beleidsvormingsprocessen rond gemeentelijke herindelingen. Herkent de minister dit beeld? Hoe waardeert zij dit democratische tekort? En welke mogelijkheden ziet zij om de participatie van burgers bij herindelingen te vergroten?

Daarnaast hebben de leden van de fractie van de SP nog tweetal specifieke vragen naar aanleiding van de memorie van antwoord. In de memorie van antwoord schrijft de regering ook dat elke herindeling «zijn eigen voorgeschiedenis en specifieke feiten en omstandigheden kent, die de regering ook betreft bij haar afweging». Hoe verhoudt zich dit tot de procesmatige toets die de regering op herindelingsvoorstellen uitvoert. Hoe worden deze specifieke feiten, omstandigheden en voorgeschiedenis door de regering meegenomen?

In de memorie van antwoord stelt de regering onder meer dat «Wanneer we kijken naar de herindelingsprocessen zoals die worden vormgegeven, dan kan worden geconstateerd dat gemeenten intensief investeren in het maatschappelijk draagvlak» (p. 12). Deze leden stellen echter vast dat deze investeringen in maatschappelijk draagvlak van herindeling tot herindeling verschillen. Hoe komt de regering tot deze conclusie? Hoe wordt in de procedurele test die de regering uitvoert bij herindelingsvoorstellen getoetst in hoeverre er in het creëren van draagvlak is geïnvesteerd?

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennis genomen van de beantwoording door de regering van de vragen betreffende het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Deze beantwoording geeft hen niettemin aanleiding tot het stellen van enkele nadere vragen.

¹ Zie «Herindelingen hebben weinig resultaat», interview met de Twentse bestuurskundige Linze Schaap.

² Zie: Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen.

De leden van de D66-fractie zijn het niet eens met de stelling van de regering (p. 2) dat in de gemeentelijke bestuurspraktijk niet zou worden herkend dat intergemeentelijke samenwerkingsregelingen de lokale democratie uithollen. Naar de mening van deze leden – en de regering erkent dat in feite ook – is er reden de verbinding tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden te versterken. Dat impliceert vervolgens dat daarmee gepoogd wordt een proces van uitholling van de positie van de gemeenteraad als legitimerend en controlerend orgaan, en daarmee van de lokale democratie terug te dringen. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden nog eens waarom in het kader van de uitholling van de positie van de raad niet van uitholling van de lokale democratie kan worden gesproken. De uitspraak op p. 7 dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden weliswaar als hulpstructuren kunnen worden beschouwd, maar dat zij volledig voldoen aan de eisen van democratische legitimatie en politieke controle, is voor de leden van de D66-fractie moeilijk te begrijpen. Dat hier «niet voor niets» sprake is van verlengd lokaal bestuur, zoals de regering stelt, zegt in wezen op zichzelf genomen niets. Velen zien in het gebruik van de term verlengd lokaal bestuur vanwege een op afstand opererende raad juist een aanwijzing voor een verminderde democratische legitimatie en controle. Zeker ook de stelling dat de status van de WGR als organieke wet zou onderstrepen dat publiekrechtelijke samenwerking – als hulpstructuur – geen afbreuk doet aan de bestuurlijke hoofdstructuur, verdient een nadere onderbouwing. Tot slot op dit onderdeel zouden deze leden graag een nadere toelichting tegemoet zien op het voornemen van de regering om de band tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten te versterken door middel van versterkte vormen van horizontale verantwoording op het financiële vlak. Nadrukkelijk vragen zijn daarbij te vertrekken vanuit de positie van de raden van deelnemende gemeenten.

Zonder zich op voorhand te willen scharen achter diegenen die een volle bestuurslaag (vermoedelijk de provincie) zouden willen schrappen ontvangen de leden van de D66-fractie graag een nadere toelichting op de opvatting van de regering dat in het algemeen structuurveranderingen afleiden van inhoudelijke en maatschappelijke opgaven en op zichzelf veel nieuwe bestuurlijke drukte veroorzaken. Deze leden achten deze uitspraken te eendimensionaal. Een verbetering van de politiek-bestuurlijke cultuur en de kwaliteit van de overheidsprestaties gaat in de regel niet vanzelf. Institutionele hervormingen kunnen in veel gevallen bijdragen aan gewenste verbeteringen in het functioneren van het openbaar bestuur. Wezenlijk is met andere woorden de wederkerigheid van vorm en inhoud. De opvatting dat structuurdiscussies als zodanig verspilde energie zouden zijn en zelfs verdere bestuurlijke drukte zouden veroorzaken lijkt niet zozeer ingegeven door de feiten als wel door de wens de institutionele status quo te handhaven. Deze leden erkennen overigens dat structuurdiscussies niet op een groot rendement kunnen bogen, maar zij wijten dit aan politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil. Zij stellen evenzeer vast dat veel bestuurders intussen «moe zijn geworden van het niets doen». Graag vragen zij de regering op dit punt om een nadere reactie.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van oordeel dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de omvang (inwoneraantal) en de bestuurskracht van een gemeente. Zij erkennen graag dat de bestuurscultuur en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie evenzeer factoren zijn die de kwaliteit van het gemeentebestuur beïnvloeden. Ook zien zij de relevantie van de uiteenlopende opgaven van gemeenten. Zij menen echter dat er niettemin een specifiek verband bestaat tussen de schaal van een gemeente en de bestuurskracht en politieke cultuur. Grotere gemeenten kunnen immers meer en hoger gekwalificeerde ambtenaren aanstellen

als gevolg van hogere salarisschalen. Dat verlaagt de kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheid. Bovendien is het risico van een te geringe afstand tussen bestuurders en bestuurden in grotere gemeenten beduidend kleiner. Dat voorkomt bijvoorbeeld vormen van willekeur en cliëntelisme. Er is met andere woorden wel degelijk een relevante samenhang tussen schaal en bestuurskracht. Graag vernemen deze leden ook op dit punt nog een nadere reactie van de regering.

De commissie ziet de antwoorden op de vragen van de leden van de fractie van SP en op de vragen van de fractie van D66 met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ),
L. M. L. H. A. Hermans

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 oktober 2009

Hier bied ik u de beantwoording aan van de aanvullende vragen betreffende het Beleidskader gemeentelijke herindeling. De vragen zijn gesteld bij brief van 9 oktober 2009 van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin uit de Eerste Kamer.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin heeft kennis genomen van de antwoorden van de regering, aangeboden per memorie van antwoord d.d. 10 juli 2009, op de vragen betreffende het Beleidskader gemeentelijke herindeling (28 750, nr. 5). De leden van de fractie van de SP en de leden van de fractie van D66 hebben de behoefte nadere vragen te stellen.

De leden van de SP-fractie danken de minister die bij afwezigheid van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de antwoorden op de gestelde vragen over het beleidskader heeft verzonden. Tegelijkertijd zijn deze antwoorden wel aanleiding voor een aantal verdere vragen. Vooral de relatie tussen herindelingen en de politieke participatie en betrokkenheid van de burger in de lokale politiek blijft voor de leden van de fractie van de SP een punt van zorg.

Uit verschillende onderzoeken, bijvoorbeeld aan de universiteit Twente¹ en de Rijksuniversiteit Groningen², blijkt dat er een uitruil lijkt te bestaan tussen democratische betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek en het proces van herindelingen waardoor gemeenten steeds groter worden. Herkent de minister dit beeld? Zo niet, zou zij kunnen aangeven op basis van welke informatie zij tot een ander oordeel gekomen is? Hoe waardeert de minister deze uitruil en welke pogingen zijn er vanuit de Rijksoverheid te nemen om de betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek in dit proces beter te waarborgen?

Tegelijkertijd blijkt uit deze onderzoeken ook dat burgers maar beperkte ruimte hebben om te participeren en invloed uit te oefenen in de besluiten beleidsvormingsprocessen rond gemeentelijke herindelingen. Herkent de minister dit beeld? Hoe waardeert zij dit democratische tekort? En welke mogelijkheden ziet zij om de participatie van burgers bij herindelingen te vergroten?

Uit het onderzoek «Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen» van de Rijksuniversiteit Groningen blijkt inderdaad dat het vertrouwen van de burgers in hun gemeente na de herindeling is afgenomen evenals de belangstelling van de inwoners voor de gemeentepolitiek. Dat oordeel wordt ondersteund door de opkomstcijfers van de lokale verkiezingen. De verkiezing voor de eerste gemeenteraad van de nieuwe gemeente laat in vrijwel alle gevallen een daling van de opkomst zien. Naderhand herstelt die opkomst zich wel weer. Het onderzoek toont echter ook aan dat de burger als klant over het algemeen beter af is na een herindeling. De professionaliteit van de dienstverlening is verbeterd, evenals de klantgerichtheid in de dienstverlening. Burgers kunnen beter en sneller worden geholpen. Bovendien winnen de meeste gemeenten stevig aan bestuurskracht. De professionaliteit van het ambtelijke apparaat neemt toe, de kwetsbaarheid van de organisatie neemt af. Bovendien neemt de effectiviteit van het beleid van

¹ Zie «Herindelingen hebben weinig resultaat», interview met de Twentse bestuurskundige Linze Schaap.

² Zie: Herindelingen gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen.

de gemeenten toe. Gemeenten zijn na de herindeling beter in staat belangrijke maatschappelijke opgaven te realiseren.

Met de onderzoekers ben ik van mening dat als het gaat om de effecten van gemeentelijke herindeling sprake is van twee zijden van dezelfde medaille. Na een herindeling neemt de bestuurlijke kwaliteit doorgaans toe, wordt de ambtelijke organisatie professioneler, wordt de positie van de gemeente in de regio versterkt en krijgt de dienstverlening een stevige impuls. Daar staat tegenover dat burgers na de herindeling een toenevende afstand tot het gemeentebestuur ervaren.

De afnemende betrokkenheid van burgers bij heringedeelde gemeenten acht ik ongewenst en vraagt om acties. Primair ligt hier een belangrijke rol voor de besturen van fuserende gemeenten. Zij moeten aan de inwoners laten zien op welke punten zij profiteren van de verbeterde dienstverlening door de nieuw te vormen gemeente. Maar het gemeentebestuur moet ook opnieuw de verbinding leggen naar de inwoners in wijken, buurten en dorpen om hun betrokkenheid bij de nieuwe gemeente te borgen.

In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken uit de Tweede Kamer op 17 juni 2009 heb ik aangegeven, dat in het Beleidskader gemeentelijke herindeling is opgenomen dat de gemeenten een visie moeten hebben op maatschappelijke betrokkenheid en participatie, op gemeentelijke decentralisatie en/of ambtelijke deconcentratie. Er moet zijn nagedacht over actief kernenbeleid of wijkgericht werken. Gemeentebesturen moeten duidelijk maken hoe zij dit willen vormgeven in bijvoorbeeld dorps- of wijkraden. Ik ben daarom voornemens richting gemeenten en provincies te communiceren dat een herindelingsadvies een beschrijving van de gemeentelijke visie op binnengemeentelijke decentralisatie en/of ambtelijke deconcentratie alsook op maatschappelijke participatie in het kader van gemeentelijke herindeling behoort te bevatten. Deze beschrijving maakt onderdeel uit van het criterium «interne samenhang» in het Beleidskader. Het kabinet zal deze beschrijving toetsen. Deze toets zal met name procedureel van aard zijn. De inhoudelijke beoordeling van de wijze waarop de nieuwe gemeente wordt vormgegeven is primair een verantwoordelijkheid van de betrokken gemeenten.

Deze inhoudelijke uitwerking van het Beleidskader heeft als beoogde en verwachte uitwerking dat de democratische betrokkenheid van burgers bij hun gemeente ook na herindeling (minimaal) op peil blijft.

Tot slot zal ik een advies te vragen aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de relatie tussen «schaal en nabijheid». Het advies moet gemeenten inspiratie en bouwstenen opleveren voor een dergelijk beleid gericht op democratische betrokkenheid na herindeling. Het streven is deze adviesaanvraag voor het einde van dit jaar af te ronden.

Het door de leden van de SP-fractie geschetste beeld dat «de burgers maar beperkte ruimte hebben om te participeren en invloed uit te oefenen in de besluit- en beleidsvormingsprocessen rond gemeentelijke herindelingen» herken ik niet. Zoals is aangegeven in de memorie van antwoord van 10 juli 2009 hecht het kabinet zeer aan het gesprek tussen de bevolking en het gemeentebestuur. Maar voor het kabinet is de representatieve democratie, zoals dat vorm heeft gekregen in ons staatsbestel, het uitgangspunt. Besluiten vinden plaats door volksvertegenwoordigers; bij het beoordelen van het lokale draagvlak voor een herindelingsvoorstel richt het kabinet zich dan ook op besluiten van gemeenteraden, en indien van toepassing, van provinciale staten. Het hoort bij de rolinvulling van bestuurders en volksvertegenwoordigers dat ze in hun afweging meenemen wat leeft bij de inwoners. De wijze waarop de burgers betrokken worden bij het herindelingsproces is de verantwoordelijkheid

van de gemeenten. Het bepalen van de mate van maatschappelijk draagvlak kan op diverse manieren. Het is aan het bestuur van de gemeenten om hierin een keuze te maken. Wel is het verstandig de burgers zo vroeg mogelijk bij en in alle fasen van het lokale besluitvormingsproces te betrekken. Dit vergroot immers de betrokkenheid van de inwoners.

Daarnaast hebben de leden van de fractie van de SP nog tweetal specifieke vragen naar aanleiding van de memorie van antwoord. In de memorie van antwoord schrijft de regering ook dat elke herindeling «zijn eigen voorgeschiedenis en specifieke feiten en omstandigheden kent, die de regering ook betreft bij haar afweging» Hoe verhoudt zich dit tot de procesmatige toets die de regering op herindelingsvoorstellen uitvoert. Hoe worden deze specifieke feiten, omstandigheden en voorgeschiedenis door de regering meegenomen?

In het Beleidskader gemeentelijke herindeling is aangegeven dat het kabinet primair een procesmatige toetsende rol heeft, maar dat dit niet wegneemt dat het kabinet voorstellen ook marginaal inhoudelijk beoordeelt op basis van de criteria die in het Beleidskader zijn genoemd. Deze criteria worden in hun onderlinge samenhang en in relatie tot het herindelingsadvies waarop het voorstel betrekking heeft gezien. Omdat elk herindelingsvoorstel op zich zelf staat, vindt het kabinet het vanzelfsprekend om de voorgeschiedenis en specifieke omstandigheden, zoals beschreven in het herindelingsadvies, op hun eigen merites te beoordelen. Hierin komt tot uitdrukking dat het kabinet als medewetgever een eigen verantwoordelijkheid heeft, die begint bij het nemen van een beslissing om het wetgevingsproces te starten naar aanleiding van een herindelingsadvies.

In de memorie van antwoord stelt de regering onder meer dat «Wanneer we kijken naar de herindelingsprocessen zoals die worden vormgegeven, dan kan worden geconstateerd dat gemeenten intensief investeren in het maatschappelijk draagvlak» (p. 12). Deze leden stellen echter vast dat deze investeringen in maatschappelijk draagvlak van herindeling tot herindeling verschillen.

Hoe komt de regering tot deze conclusie? Hoe wordt in de procedurele test die de regering uitvoert bij herindelingsvoorstellen getoetst in hoeverre er in het creëren van draagvlak is geïnvesteerd?

Het kabinet (h)erkent dat er verschillen bestaan tussen hoe gemeenten het herindelingsproces inrichten en de wijze waarop zij burgers en maatschappelijke organisaties daarbij betrekken. Voor het kabinet is draagvlak een centraal begrip bij gemeentelijke herindeling. Naast de verplichte terinzage legging op grond van de Wet arhi, wordt in de meeste gemeenten een uitgebreid communicatietraject ontwikkeld voor burgers, maatschappelijke organisaties en regiogemeenten. Deze activiteiten worden doorgaans uitvoerig beschreven in de herindelingsadviezen. In het eerder genoemde Algemeen Overleg is geopperd een logboek op te nemen in het herindelingsadvies waarin een beschrijving wordt gegeven van de gevolgde procedure en de wijze waarop het gemeentebestuur de burgers heeft betrokken en geraadpleegd. Met het logboek wordt gewaarborgd dat het gevoerde proces transparant wordt. In overleg met gemeenten en provincies zal ik bezien hoe het logboek geïmplementeerd kan worden.

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennis genomen van de beantwoording door de regering van de vragen betreffende het Beleidskader gemeentelijke herindeling. Deze beantwoording geeft hen niettemin aanleiding tot het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de D66-fractie zijn het niet eens met de stelling van de regering (p. 2) dat in de gemeentelijke bestuurspraktijk niet zou worden herkend dat intergemeentelijke samenwerkingsregelingen de lokale democratie uithollen. Naar de mening van deze leden – en de regering erkent dat in feite ook – is er reden de verbinding tussen gemeenteraden en samenwerkingsverbanden te versterken. Dat impliceert vervolgens dat daarmee gepoogd wordt een proces van uitholling van de positie van de gemeenteraad als legitimerend en controlerend orgaan, en daarmee van de lokale democratie terug te dringen.

Graag vernemen de aan het woord zijnde leden nog eens waarom in het kader van de uitholling van de positie van de raad niet van uitholling van de lokale democratie kan worden gesproken. De uitspraak op p. 7 dat intergemeentelijke samenwerkingsverbanden weliswaar als hulpstructuren kunnen worden beschouwd, maar dat zij volledig voldoen aan de eisen van democratische legitimatie en politieke controle, is voor de leden van de D66-fractie moeilijk te begrijpen. Dat hier «niet voor niets» sprake is van verlengd lokaal bestuur, zoals de regering stelt, zegt in wezen op zichzelf genomen niets. Velen zien in het gebruik van de term verlengd lokaal bestuur vanwege een op afstand opererende raad juist een aanwijzing voor een verminderde democratische legitimatie en controle. Zeker ook de stelling dat de status van de WGR als organieke wet zou onderstrepen dat publiekrechtelijke samenwerking – als hulpstructuur – geen afbreuk doet aan de bestuurlijke hoofdstructuur, verdient een nadere onderbouwing. Tot slot op dit onderdeel zouden deze leden graag een nadere toelichting tegemoet zien op het voornemen van de regering om de band tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten te versterken door middel van versterkte vormen van horizontale verantwoording op het financiële vlak. Nadrukkelijk vragen zijn daarbij te vertrekken vanuit de positie van de raden van deelnemende gemeenten.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat gemeenten zelf als eerste aan zet zijn om hun bestuurskracht te versterken, indien deze tekortschiet. In de memorie van antwoord (p. 9) is aangegeven dat een gemeente niet alles zelf hoeft te doen om als bestuurskrachtig bestempeld te worden. Het kunnen aangaan van effectieve samenwerkingsverbanden met bestuurlijke en maatschappelijke partners is ook een teken van bestuurskracht. Effectieve intergemeentelijke samenwerking kan bijdragen aan versterking van de bestuurskracht van gemeenten. Of intergemeentelijke samenwerking bij een bepaalde taak nuttig en wenselijk is, is een aangelegenheid die ter beoordeling van de lokale democratie staat.

De gemeenteraad speelt hierbij als volksvertegenwoordigend en controlerend orgaan een spilfunctie als het gaat om de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen en de controle van bestuurders. In wezen bepaalt de gemeenteraad de bestuurlijke en juridische kaders waarbinnen samenwerking inhoud en vorm krijgen. Aldus wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur waarvan de reikwijdte door de gemeenteraad, en dus door de lokale democratie, wordt bepaald. De keuze van een gemeentebestuur voor versterking van de lokale bestuurskracht door bepaalde taken gemeenschappelijk te behartigen zou ik daarom niet willen bestempelen als een «uitholling» van de positie van de gemeenteraad en daarmee van de lokale democratie.

Met de opmerking dat de status van de Wgr als organieke wet onderstreept dat de publiekrechtelijke samenwerking – als hulpstructuur – geen afbreuk doet aan de hoofdstructuur, heb ik tot uitdrukking willen brengen dat de wetgever welbewust heeft gekozen voor samenwerkingsvormen die een afgeleide (het verlengde) zijn van de bestuursorganen die tot samenwerking besluiten, omdat de organieke wetgever zich bij uitstek rekenschap geeft van het grondwettelijk kader. Met het begrip verlengd lokaal bestuur wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsver-

banden beleidsmatig en institutioneel zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen. Dat laat onverlet dat de keuze voor samenwerking met zich brengt dat de gemeente de uitvoering van de desbetreffende taak of taken niet meer volledig in eigen hand heeft en dat de democratische legitimatie en controle deels langs andere weg plaatsvindt. Om dat te bestempelen als uitholling van de lokale democratie acht ik onjuist, omdat een dergelijke kwalificatie impliceert dat samenwerking uit de aard der zaak met zich brengt dat de lokale zeggenschap tot een te verwaarlozen grootte wordt gereduceerd. Dat laat onverlet dat gemeenteraden zich zelf moeten inspannen, zowel bij de totstandkoming van samenwerkingsverbanden als op de daartoe geëigende momenten gedurende het functioneren van samenwerkingsverbanden, om de instrumenten die de wet hen daartoe aanreikt in te zetten om de lokale zeggenschap tot zijn recht te laten komen.

De door deze leden gevraagde toelichting op het voornemen van het kabinet om de band tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten te versterken door middel van versterkte vormen van horizontale verantwoording op het financiële vlak moet zo worden begrepen, dat wordt onderzocht hoe de band tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden kan worden aangehaald en dat daarbij onder meer wordt gedacht aan de financiële verhouding.

Zonder zich op voorhand te willen scharen achter diegenen die een volle bestuurslaag (vermoedelijk de provincie) zouden willen schrappen ontvangen de leden van de D66-fractie graag een nadere toelichting op de opvatting van de regering dat in het algemeen structuurveranderingen afleiden van inhoudelijke en maatschappelijke opgaven en op zichzelf veel nieuwe bestuurlijke drukte veroorzaken. Deze leden achten deze uitspraken te eendimensionaal.

Een verbetering van de politiek-bestuurlijke cultuur en de kwaliteit van de overheidsprestaties gaat in de regel niet vanzelf. Institutionele hervormingen kunnen in veel gevallen bijdragen aan gewenste verbeteringen in het functioneren van het openbaar bestuur. Wezenlijk is met andere woorden de wederkerigheid van vorm en inhoud. De opvatting dat structuurdiscussies als zodanig verspilde energie zouden zijn en zelfs verdere bestuurlijke drukte zouden veroorzaken lijkt niet zozeer ingegeven door de feiten als wel door de wens de institutionele status quo te handhaven. Deze leden erkennen overigens dat structuurdiscussies niet op een groot rendement kunnen bogen, maar zij wijten dit aan politieke verdeeldheid en bestuurlijke onwil. Zij stellen evenzeer vast dat veel bestuurders intussen «moe zijn geworden van het niets doen». Graag vragen zij de regering op dit punt om een nadere reactie.

Als het om structuurwijzigingen gaat, is wat het kabinet betreft het adagium «bezint eer ge begint» van toepassing. Dat was ook bedoeld met de formulering die in de eerdere beantwoording was gekozen. De leden van deze fractie herkennen ook zelf dat in het verleden structuurgrepen niet altijd hebben gebracht wat was beoogd. Kosten en baten dienen dan ook van tevoren goed te worden afgewogen, voordat de structuur wordt veranderd. Mogelijke kosten van structuurverandering zijn, naast frictiekosten, dat extra bestuurlijke drukte kan ontstaan en de inhoudelijke vraagstukken (tijdelijk) op de achtergrond kunnen raken. Waar het om gaat is, wanneer wordt gekozen voor een structuurverandering, dat deze risico's zoveel mogelijk worden vermeden. Daarmee ontkent het kabinet niet dat institutionele veranderingen kunnen bijdragen aan gewenste verbeteringen in het functioneren van het openbaar bestuur.

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van oordeel dat er geen eenduidig verband bestaat tussen de omvang (inwoneraantal) en de bestuurskracht van een gemeente. Zij erkennen graag dat de bestuurscultuur en de kwaliteit van de ambtelijke organisatie evenzeer factoren zijn die de kwaliteit van het gemeentebestuur beïnvloeden. Ook zien zij de relevantie van de uiteenlopende opgaven van gemeenten. Zij menen echter dat er niettemin een specifiek verband bestaat tussen de schaal van een gemeente en de bestuurskracht en politieke cultuur. Grotere gemeenten kunnen immers meer en hoger gekwalificeerde ambtenaren aanstellen als gevolg van hogere salarisschalen. Dat verlaagt de kwantitatieve en kwalitatieve kwetsbaarheid. Bovendien is het risico van een te geringe afstand tussen bestuurders en bestuurden in grotere gemeenten beduidend kleiner. Dat voorkomt bijvoorbeeld vormen van willekeur en cliëntelisme. Er is met andere woorden wel degelijk een relevante samenhang tussen schaal en bestuurskracht. Graag vernemen deze leden ook op dit punt nog een nadere reactie van de regering.

Uitgangspunt is dat gemeentelijke herindeling een oplossing kan zijn tot versterking van de bestuurskracht van gemeenten, indien deze versterking behoeft. De factoren die de bestuurskracht van gemeenten positief of negatief beïnvloeden zijn complex en niet eenduidig te relateren aan de omvang of het inwonertal van gemeenten. Het kabinet heeft daarom in het Beleidskader aangegeven dat het geen eenduidig verband ziet tussen de schaal en de bestuurskracht van gemeenten. Dat wordt ook onderkend door deze leden. De door deze leden veronderstelde specifieke relatie tussen de schaal van een gemeente, haar bestuurskracht en de politieke cultuur, ligt naar mijn opvatting genuanceerder.

Tegenover te behalen schaalvoordelen bij grotere gemeenten, waarnaar deze leden verwijzen, staat bijvoorbeeld een afnemende betrokkenheid van burgers bij het gemeentebestuur en de lokale politiek, zoals opnieuw wordt aangetoond in het vernoemde onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen. Bovendien zijn grotere gemeenten doorgaans vatbaarder voor bureaucratisering en verkoking van de eigen organisatie.

Overigens constateer ik dat een groeiend aantal – overwegend kleinere – gemeenten werk maken van versterking van de eigen organisatie door op de uitvoering gerichte samenwerkingsverbanden aan te gaan: *shared services*, gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie of Samen en Toch Apart (SETA), uitvoering via centrumgemeenten, enzovoort. Ten aanzien van gemeenten met een kleine schaalomvang geldt in de regel dat er een geringere afstand bestaat tussen bestuurders en burgers, dat ook positief kan worden gewaardeerd als het gaat om laagdrempelige contacten en herkenbaarheid van bestuurders. Dat is echter iets anders dan dat sprake is van een direct verband tussen de schaalgrootte van een gemeente en de risico's op vormen van willekeur en cliëntelisme, waarnaar deze leden verwijzen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten