

Bestuurlijke Toekomst voor Heeze-Leende

Samenvatting lezing prof. dr. Klaartje Peters en discussie
Webinar op 5 nov. 2020

Lezing

Al vele jaren worstelt de overheid met de z.g. 4^e bestuurslaag, waarin regionale zaken moeten worden bestuurd. Er zijn vele pogingen geweest en rond Eindhoven weten we daar alles van: eerst hadden we de Agglomeratie Eindhoven, toen de SRE (Samenwerkingsverband Regio Eindhoven). Dit orgaan had duidelijk regionale bevoegdheden bijvoorbeeld t.a.v. bedrijventerreinen en regionale wegen. Ook andere grote steden hadden zo'n bovengemeentelijk orgaan. Maar in 2010 werd dit door het kabinet Rutte afgeschaft (na ook druk van de provincies). Dat was een domme vergissing. Nu is er de MRE (Metropool Regio Eindhoven) maar die heeft nauwelijks bevoegdheden, zeker voor een gemeente als Heeze-Leende. Dus elke gemeente staat vrij om bovengemeentelijke zaken op zijn of haar manier op te lossen:

- Zelfstandig blijven en je nergens mee bemoeien (dit is eigenlijk geen reële optie)
- Zelfstandig blijven en met veel verschillende gemeenten samenwerken
- Zelfstandig blijven en met 1 of 2 buurgemeenten intensief samenwerken. Dat kan gaan tot en met een ambtelijke fusie.
- Fuseren, ofwel herindelen. Deze optie is door de 3 colleges van Heeze-Leende, Cranendonck en Valkenswaard als "stip op de horizon" voorgesteld.

Door de decentralisatie van taken op het gebied van o.a. natuurbeleid, jeugdzorg, maatschappelijke dienstverlening, ouderenzorg en werk voor arbeidsgehandicapten van het landelijk niveau naar de gemeente is de noodzaak tot samenwerken groter geworden: kleine gemeenten kunnen deze taken niet aan.¹

Helaas is er maar heel weinig onderzoek gedaan naar de effecten van deze bestuurlijke opties. En dat is ook wel te begrijpen. Immers nadat een bepaalde keuze is gemaakt en we een aantal jaren verder zijn is het voor mensen meestal moeilijk om objectief de vergelijking te maken. Bovendien is de externe omgeving aan verandering onderhevig.

De teleurstellende conclusie is dus dat er uit onderzoek geen beste optie komt. Er zijn zoveel aspecten aan goed bestuur dat er nooit één optie is die in alle opzichten het beste werkt. Elke optie heeft voor- en nadelen, en welke het zwaarste wegen kan niet objectief worden vastgesteld.

Nu de 3 gemeenten het pad opgaan van intensivering van de samenwerking is de vraag: waar leidt dit toe? Gaat het richting fusie ("stip op de horizon")? Wordt het op termijn het aanhaken bij de Eindhovense regio? Of kun je in Heeze-Leende beter zelf voorsorteren op herindeling met Eindhoven? Moet je ook met andere gemeenten samenwerken zodat je herindeling zolang mogelijk kunt uitstellen? Zoals gezegd, onderzoekers kunnen deze vragen niet objectief beantwoorden, en ook inwoners niet. Daarom moet je inwoners niet vragen naar welke bestuurlijke oplossing zij willen, maar wat wil je behouden, wat vind je het belangrijkste? Aan welke waarden of concrete zaken hechten de inwoners het meeste? Met de antwoorden op die vragen heeft de gemeente de taak om hierbij de "beste" bestuurlijke richting te kiezen. Wel is het belangrijk om je te realiseren dat niet alles tegelijk kan: in het groen wonen en toch gratis van de voorzieningen van de grote stad gebruik maken bijvoorbeeld.

De keuze welke bestuurlijke constructie het beste is is niet eenvoudig omdat we niet vooruit kunnen kijken. We stuiten op de bestuurlijke rommel die in de loop van de tijd is ontstaan. Ik verwacht zelf dat binnen nu en 10 jaar een regionaal bestuur wordt ingesteld en dan zal wonen zeker een taak worden op het regionale niveau. Je hebt, als Heeze-Leende de centrumgemeente ook nodig: voor

¹ Dit is een paradox: het rijk wil decentraliseren naar de gemeente om het "dichter bij de mensen" te brengen. Maar veel gemeenten zijn te klein voor deze taken, en moeten dus gaan samenwerken of fuseren. Daarmee wordt de afstand tot de 1^e bestuurslaag voor de burgers juist groter.

mobiliteitsbeleid, ambtelijke deskundigheid, inkopen van zorg en het sturen en controleren van zorginstellingen. Alleen maar “nee” zeggen kan een verliezende strategie zijn.

Een andere strategie is om met z’n drieën je tegen de oprukkende grote stad te verweren. Misschien werkt dat als je Eindhoven duidelijk kan maken dat de stad groene longen nodig heeft die alleen zo beschermd kunnen worden. Welke optie het ook wordt, twee punten zijn belangrijk:

- Vóór het besluit de participatie van de inwoners, wat is waardevol in Heeze-Leende dat behouden moet blijven?
- Na het besluit moet de invloed van de dorpen en de kernen worden gewaarborgd. Dat kan, daar is wel onderzoek naar gedaan², maar het vergt veel inspanning van de gemeente, het is een grote uitdaging waarin de meeste bestuurders nog veel te rigide en ouderwets opereren.

Tenslotte nog één andere optie: de “federatie gemeente”. Drie of meer gemeenten vormen een federatie. Bepaalde taken worden van de gemeenten naar het federatieniveau overgeheveld. Zowel de afzonderlijke gemeenten als de federatie krijgen een rechtstreeks gekozen bestuur. Dat is revolutionair: ook op federatieniveau wordt het bestuur rechtstreeks gekozen. Dat lost het probleem op dat er bij samenwerking geen goede democratische controle is van de gemeenschappelijke diensten. Er bestaat nog geen federatiegemeente, en er is ook een wijziging van de gemeentewet nodig om dit mogelijke te maken, maar de minister van Binnenlandse Zaken heeft zich bereid verklaard om aan een experiment met de federatiegemeente mee te werken. Ik zou daar bijzonder nieuwsgierig naar zijn: een federatie van de drie A2 gemeenten, of van meer gemeenten, of zelfs van de hele Eindhovense regio.

Ik wens u succes op het pad naar de “stip op de horizon”.

Discussie

Het gevaar van een grotere afstand tussen bestuur en burger.

Vragen:

- We hebben de afgelopen jaren bij veel organisaties schaalvergroting gezien, maar daar komen we nu toch wat van terug. Steeds meer mensen voelen zich niet gehoord en vervreemden, radicaliseren of haken af. Wat doe je met dat aspect?
- Fusie vergroot de afstand van burger tot het bestuur. Hoe zorg je ervoor dat de kernen toch die zaken kunnen regelen die voor hen van belang zijn? En hoe bescherm je de identiteit van de kernen in een grote gemeente?
- Groter is niet altijd efficiënter. Het kost vaak meer geld.
- Kies voor samenwerking waar het kan, maar houd de bestuurlijke afstand naar de inwoners zo klein mogelijk.
- Over grotere gemeenten gesproken, Eindhoven blinkt toch niet uit in “bestuurskunst”
- Een waarschuwing vanuit ervaring in het bedrijfsleven. Een fusie wordt lang van te voren binnenskamers voorbereid. De managementlaag kan goed samenwerken, maar de “werkvloer” wordt niet “meegenomen”. Als het dan uiteindelijk misloopt is de ellende niet te overzien. Zou er niet een overeenkomst zijn tussen het bedrijfsleven en het bestuur van een gemeente?

Reactie:

- Goed bestuur is niet afhankelijk van de grootte van een gemeente. Ik ken grote gemeenten die goed, en die slecht worden bestuurd. Ik ken kleine gemeenten die goed en die slecht worden bestuurd.

² Bijvoorbeeld onderzoek in de enorm grote geherindeelde gemeente Sudwest Friesland

- In een grote gemeente met veel kernen moet het kernenbeleid zwaar wegen. Je hebt daar aparte medewerkers voor nodig. Maar het kan wel! Zie bijv. de gemeente Peel en Maas.
- Het aantrekkelijke van herindeling is dat er duidelijke verantwoordelijkheden liggen. Er is één gemeenteraad, en één college van B&W en één burgemeester.
- Bij herindeling offer je de dorpen/kernen niet op! En voor de identiteit is de kern vaak het belangrijkste, en niet de gemeente.

Op grond waarvan ga je kiezen?

Vragen:

- Fusie lijkt een soort huwelijk. Dus moet je goed kijken of de partners bij elkaar passen.
- Hebben we eigenlijk nog wel een keuze, of zijn we toch al gebonden in de A2 samenwerking met Valkenswaard en Cranendonck?
- Moet je niet kijken naar de oriëntatie van de gemeente? Zo heeft Heeze veel meer relaties met Geldrop en met Eindhoven. De oriëntatie van Heeze en Leende is verschillend.
- Als er een fusie moet komen dan toch liever met een dorp van een vergelijkbare grootte?
- Welke "onderzoeksvragen" zijn voor een gemeente het meest relevant op basis waarvan ze kiest voor haar bestuurlijke toekomst?
- De gemeente is bezig met het opstellen van een omgevingsvisie. Helpt dat bij een keuze?

Reactie:

- Ja, een omgevingsvisie geeft zeker aanknopingspunten. Maar veel omgevingsvisies die ik heb gezien zijn heel ambitieus en niet erg realistisch. Dus die kun je niet zomaar gebruiken.
- Vaak is een gemeente voor het ene aspect georiënteerd op de ene gemeente en voor een ander aspect op een andere gemeente. Dus dan wordt het toch moeilijk om conclusies te trekken.

Bestuurlijke overwegingen

Vragen:

- Laat niet de ambtenaren bepalen wat het beste is. De gemeente is er niet voor de ambtenaren, maar voor de inwoners.
- Is er een optimale grootte van een gemeente voor verschillende aspecten: uitkeringen uit het gemeentefonds, bestuurlijke afstand, efficiency van bestuur etc.? Hoeveel kernen kun je binnen een gemeente aan?
- Als je niet fuseert maar wel diensten samen uitvoert dan wordt het bestuur ondoorzichtig omdat de gemeenteraad en B&W alleen samen met andere gemeenten beslissingen over de diensten kunnen nemen.

Reactie:

- Natuurlijk, de gemeente is er voor de inwoners en niet voor de ambtenaren. Maar als de ambtenaren zeggen dat ze het niet meer alleen kunnen dan is dat een belangrijk signaal, want dat zeggen ze niet graag.
- Er bestaat geen optimale grootte van een gemeente. Het hangt van vele factoren af. Hoeveel kernen een gemeente kan hebben hangt van het kernenbeleid van de gemeente af. Je zou het concept van de federatiegemeente toe kunnen passen waarbij elke kern een rechtstreeks gekozen gemeenteraad heeft naast de gemeenteraad van de gemeente als geheel.
- Ook op grond van de uitkering uit het gemeentefonds kun je de optimale grootte niet bepalen. Dat komt o.a. omdat de politiek gemakkelijk wijzigingen kan aanbrengen. Bijvoorbeeld binnenkort krijgen kleine gemeenten minder en grote gemeenten meer. Fusiekosten worden voor een deel gecompenseerd door het Rijk.
- Het aantal samenwerkingsverbanden waar een gemeente mee te maken heeft wordt vreemd genoeg nauwelijks minder na een fusie.

Burgerparticipatie

Vragen:

- Wat zijn goede methoden om inwoners te raadplegen?
- Wat zijn de valkuilen bij het betrekken van burgers? Zijn er wat dat betreft geslaagde en minder geslaagde fusies?

Reactie:

- Ik ben geen deskundige op het gebied van methoden van burgerparticipatie. Ik weet wel wat je de burgers moet vragen: wat ze goed vinden aan Heeze-Leende, en wat ze graag willen behouden. Je moet ze niet vragen naar hun voorkeur voor een bepaalde oplossing. Met de antwoorden op die vragen moeten de bestuurders aan de gang gaan om de beste oplossing te vinden.
- We weten niet hoe je kunt meten of een fusie geslaagd is. Er zijn veel factoren, en elke fusie is anders.

2 dec. 2020