

# IN GELDER LAND BESLIST U!





# **IN GELDERLAND BESLIST U!**

Plan van de Gelderse SP-fractie voor referenda bij gemeentelijke herindelingen.

Augustus 2013

**IN GELDERLAND BESLIST U!**



## **1 INLEIDING**

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil dat gemeenten gaan fuseren om uiteindelijk meer dan 100.000 inwoners te krijgen. Onlangs heeft hij dit uitgangspunt enigszins genuanceerd; 100.000 is geen vaststaand minimum meer en de herindelingen moeten niet van bovenaf worden opgelegd. Maar de druk op herindeling blijft onverminderd bestaan.

Een criterium van 100.000 zou voor de provincie Gelderland betekenen dat alleen de gemeenten Arnhem, Apeldoorn, Ede en Nijmegen in de huidige vorm zouden kunnen blijven bestaan. Alle andere nu bestaande gemeenten zullen moeten fuseren. Deze mammoet-herindeling kan grote gevolgen hebben. Zo kan de afstand tussen burger en gemeente toenemen, de identiteit van oude gemeenten verdwijnen en kunnen de kosten van gemeentelijke fusies hoog oplopen. En de inwoners hebben er meestal niets over te zeggen. De besluiten worden over hun hoofden genomen. Het is dan ook niet vreemd dat veel inwoners van gefuseerde gemeenten ontevreden zijn over de herindelingen.

De Gelderse SP-fractie vindt het dan ook hoog tijd om de Gelderse burger een stem te geven bij gemeentelijke herindelingen. De SP stelt voor dat herindelingen voortaan gepaard moeten gaan met referenda. Wanneer gemeenten willen fuseren moeten hierbij de inwoners het laatste woord krijgen. De provincie Gelderland kan gemeenten bijstaan met een financiële bijdrage en kennis, waardoor de kosten van deze referenda zeer beperkt blijven. Dit voorstel zorgt er voor dat inwoners zich weer uit kunnen spreken over de grootte van hun gemeente. Want in Gelderland beslist u!

**IN GELDERLAND BESLIST U!**

## 2 HET PROBLEEM

De afgelopen vijftien jaar zijn er alleen al in de provincie Gelderland zeventien nieuwe fusiegemeenten ontstaan of uitgebreid. Zevenaar, Montferland, Oude IJsselstreek, Berkelland, Bronckhorst, Oost Gelre, Zutphen, Lochem, Doetinchem, Aalten, Zaltbommel, Maasdriel, Buren, Nijkerk, Neder-Betuwe, Lingewaard en Overbetuwe. En volgens minister Plasterk zijn dit er nog niet genoeg. De minister sprak de wens uit om te komen tot gemeenten van minstens 100.000 inwoners. Dit zou betekenen dat de hele provincie Gelderland slechts 20 (nieuwe) gemeenten zou overhouden. Recent onderzoek wijst uit dat gemeentelijke herindelingen en schaalvergrotingen er toe leiden dat het democratisch tekort verder toeneemt, de afstand tussen burger en overheid sterk groeit en dat de lokale identiteit verloren gaat. Dit alles zonder dat de inwoners van de betrokken gemeenten hierin een stem hebben.

### BELEIDSKADER GEMEENTELIJKE HERINDELING

Het kabinet heeft onlangs een nieuw beleidskader gemeentelijke herindeling opgesteld. Daarin worden de rollen van rijksoverheid, provincie en gemeenten opnieuw omschreven. Het kabinet geeft daarin aan dat ze het initiatief voor herindeling aan de gemeenten en provincies laat. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid dus niet alleen bij gemeenten. Het kabinet stelt dat provincies een bovenlokale verantwoordelijkheid en een regiefunctie hebben. Die verantwoordelijkheid kan voor de provincie aanleiding zijn om zelf initiatief te nemen voor een herindeling. Verder heeft de provincie in het herindelingstraject de taak om een herindelingsadvies naar het kabinet te sturen. Duidelijk is dus dat de provincie in deze een concrete verantwoordelijkheid heeft.

### DEMOCRATISCH TEKORT

Afgelopen jaar gaf de provincie Gelderland de opdracht voor een evaluatie van Gelderse herindelingen aan professor Van Twist.<sup>1</sup> Uit deze evaluatie waarbij betrokkenen (ambtenaren, niet de inwoners) achteraf om hun mening gevraagd werd, kwam naar voren dat gefuseerde gemeenten in de ogen van betrokkenen weliswaar meer bestuurskracht hebben, maar dat zij ook verder van de burger af zijn komen te staan. In de praktijk betekent dit dat Gelderse burgers minder democratische controle kunnen uitoefenen op een steeds groter wordende gemeente. Bovendien zijn gemeentehuizen verder weg, stappen burgers minder snel naar de gemeente en weet de nieuwe gemeente minder goed wat er speelt onder haar inwoners. Faciliteiten worden steeds verder gecentreerd wat er toe leidt dat mensen die niet optimaal mobiel zijn, zoals kinderen en ouderen, steeds minder goed gebruik kunnen maken van openbare diensten van de gemeente.

De fusiegemeenten hebben geen eigen identiteit en zijn niet meer de gemeenschap die zij voor de fusie waren. Inwoners hebben nauwelijks nog een band met de nieuwe gemeente en de identiteit van de oude gemeenten verdwijnt. Dit zorgt ervoor dat Gelderse burgers zich minder thuis voelen in hun gemeente, dat ze minder bereid zijn zich in te zetten voor die gemeente en dat de verhouding tussen burger en bestuur steeds verder verslechtert. Ook minister Plasterk heeft inmiddels ingezien dat het vormen van enorme gemeenten van meer dan 100.000 inwoners een uitermate slecht idee is, maar hij blijft vasthouden aan het ideaal van schaalvergroting. Ook in Gelderland zien we de druk toenemen om te komen tot verdere schaalvergroting van gemeenten.

---

1 Van Twist e.a., *Lichte evaluatie gemeentelijk herindelingen*, mei 2013

## **KOSTEN**

Een van de belangrijkste redenen die wordt aangevoerd om de gemeentelijke herindelingen door te voeren, is dat het bezuinigen op zou leveren die in deze economisch zware tijden goed van pas komen. Uit onderzoek van Maarten Allers en Bieuwe Geertsema (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) aan de Rijksuniversiteit Groningen) blijkt nu dat gemeentelijke herindelingen geen besparingen opleveren, maar juist extra kosten met zich meebrengen die oplopen tot 10 à 20 procent.<sup>2</sup> Ook andere evaluaties naar herindelingen in bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland laten zien dat de kosten zeker niet dalen, maar veel vaker zelfs flink stijgen.<sup>3</sup>

Deze hoge kosten komen vooral voort uit de toename van de bureaucratie en de steeds hoger wordende lonen voor bestuurders. Ervaringen in de zorg, het openbaar vervoer en de nutsbedrijven laten zien dat deze beloningen in grotere en minder transparantere organisaties alleen maar toenemen. Bovendien willen de nieuwe gemeenten vaak een prachtig nieuw gemeentehuis dat veel geld kost. Deze rekeningen komen uiteindelijk op het bord van de Gelderse burger terecht, zonder dat deze zich heeft mogen uitspreken over de vraag of hij deze herindeling eigenlijk wel zou willen.

## **GELDERSE VISIE**

De Gelderse SP dringt aan bij de provincie om zich uit te spreken over deze herindelingen. Aanvankelijk wilde de provincie afwachten wat de resultaten zouden zijn van het onderzoek van professor Van Twist. Nu deze resultaten bekend zijn en wil de SP dat de provincie een heldere visie formuleert over toekomstige herindelingen. Essentieel daarbij is voor de SP dat bij herindelingen inwoners het laatste woord krijgen en dat deze besluiten.

---

2 Maarten Allers, Bieuwe Geertsema, 'Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling', Me Judice, 9 november 2012.

3 M. Fraanjer, M. Herweijer e.a., *Effecten van gemeentelijke herindelingen*, juni 2008

### 3 VOORSTEL

Gemeentelijke herindelingen hebben een grote invloed op inwoners van betrokken gemeenten. Juist omdat gemeenten zo dicht bij de burger staan is het volgens de SP van groot belang dat de gemeente een transparante, bereikbare en behulpzame instelling blijft. De schaalvergrotingen die ons te wachten staan leiden er toe dat gemeenten naar alle waarschijnlijkheid juist bureaucratischer, duurder en minder transparant worden en dat de afstand tussen burger en gemeente groter wordt. Daarom stelt de SP voor dat voortaan elke gemeente die wil fuseren hiervoor eerst een referendum moet houden onder haar bevolking om te vragen of er wel draagvlak is voor de herindeling. Zegt een meerderheid ja tegen de herindeling, dan kunnen de plannen doorgaan met draagvlak onder de bevolking. Zegt een meerderheid nee, dan blijft betreffende gemeente zelfstandig en kan bijvoorbeeld gekozen worden voor samenwerking met andere gemeenten.

#### REFERENDUM

Het referendum is een uitstekend democratisch middel om te controleren of er voldoende draagvlak is onder de bevolking. Bij bestuurlijke herindelingen worden besluiten genomen die over de structuur van het bestuur gaan. Wat de SP betreft kun je dit soort besluiten niet overlaten aan bestuurders en volksvertegenwoordigers maar moet je hierbij de bevolking het laatste woord geven. In deze lijn werd bijvoorbeeld al eens een referendum over de Europese Grondwet georganiseerd. Bovendien zal een referendum zorgen voor debat en discussie onder inwoners van de betreffende gemeenten, waardoor de betrokkenheid van mensen bij hun gemeenschap verder zal toenemen. Dit moet bestuurders goed in de oren klinken.<sup>4</sup>

#### MAAR IEDEREEN STEM T OCH TEGEN?

Over het referendum als democratisch middel bestaan veel misverstanden. Zo wordt door tegenstanders nogal eens beweerd dat een referendum alleen maar een negatieve uitkomst kan hebben. Volgens hen zullen tegenstanders van een bepaald besluit dan ook alleen maar een referendum willen om hun zin te krijgen. Dit is echter niet alleen een belediging van de burger, wiens stem blijkbaar liever niet wordt gehoord, maar bovendien is het onwaar. Er zijn tal van voorbeelden van referenda waarin de burgers zich uitspreken VOOR een bepaald besluit. Mensen zijn uitstekend in staat om voor zichzelf een positie te bepalen en zich daarover uit te spreken.

Ook wat gemeentelijke herindelingen betreft zijn er genoeg voorbeelden te vinden waarbij de bevolking zich uitspreekt voor een fusie. Vier voorbeelden uit de afgelopen vijftien jaar:

- In 2000 wordt in de gemeenten Nootdorp en Pijnacker een raadplegend referendum georganiseerd over de vraag of de twee gemeenten moeten fuseren. De opkomst is hoog (54,25%), wat duidt op een grote betrokkenheid onder de inwoners. De gemobiliseerde inwoners laten er geen twijfel over bestaan dat ze graag fuseren: maar liefst 91,47% stemt voor een fusie tussen de twee gemeenten. Vanaf 1 januari 2002 zijn de twee gemeenten gefuseerd.
- Op 9 mei 2001 kwam in de gemeenten Leidschendam en Voorburg 53,4% van de bevolking van beide gemeenten stemmen. 90,8% van de bewoners stemde voor een fusie van de twee gemeenten. Dit was voor de gemeenten het bewijs dat er een groot draagvlak bestond voor hun plannen en de gemeenten fuseerden vanaf 1 januari 2002.

<sup>4</sup> De gemeenten Millingen aan de Rijn, Ubbergen en Groesbeek zijn al heel ver met hun herindelingsplannen als MUG-gemeenten. Het draagvlak onder de bevolking voor de herindeling lijkt groot te zijn. Vandaar dat in dit geval de verplichting tot referendum niets toevoegt en een uitzondering kan worden gemaakt.



- In september 2001 vindt er in zeven gemeenten in het gebied Westland een referendum plaats over de vraag of en hoe ze willen fuseren. De opkomst lag tussen de 33,8% en 64,4% in de verschillende gemeenten. De bevolking van vijf gemeenten laat weten gezamenlijk verder te willen, twee andere gemeenten willen graag met z'n tweeën door. Uiteindelijk wordt de positieve uitkomst van de volksraadpleging door de politiek overgenomen en vanaf 1 januari 2004 ontstonden de gemeenten Midden-Delftland en Westland.
- De gemeenten Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkapelle en Moordrecht wilden weten of er draagvlak bestond voor hun plannen om te gaan fuseren en schreven in 2006 een referendum uit. De opkomst was 56% en de overgrote meerderheid van de inwoners sprak zich uit voor een fusie met de twee andere gemeenten: 92,8%. Op 1 januari 2010 fuseerden de drie gemeenten tot de gemeente Zuidplas.

### **MAAR REFERENDA ZIJN TOCH DUUR?**

Een ander misverstand dat vaak door tegenstanders van referenda op tafel wordt gebracht, is dat referenda de burger veel geld zouden kosten. Ook dit is echter onwaar. De kosten van het houden van een referendum zijn vooral afhankelijk van de manier waarop het referendum wordt georganiseerd. Twee slechte voorbeelden hiervan komen uit Arnhem, in 2007 werd een groots 'referendum' gehouden over het Rijnboog-Havenkwartier. Door slechte organisatie liepen de kosten op tot maar liefst 1.340.000 euro, waardoor de kosten per inwoner stegen tot meer dan een tientje. In 2013 hield Arnhem wederom een referendum, dit maal over de komst van een kunstcluster. Het ging al beter dan in 2007, maar toch kwamen de kosten nog uit op ruim 2 euro per inwoner. Veel beter ging het in Nijmegen en Aalten. In Nijmegen werd een referendum georganiseerd over de herbouw van de Donjon-toren. Dit referendum werd tegelijk gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen (2006), waardoor de gehele infrastructuur reeds aanwezig was en de kosten laag bleven: net iets meer dan een euro per inwoner. De gemeente Aalten raadpleegde haar bevolking in 2009 voor de naamgeving van de gemeente. Het referendum werd tegelijk met de Europese verkiezingen gehouden, waardoor ook hier de kosten erg laag bleven: minder dan een euro per inwoner. Wanneer referenda dus slim worden gepland en georganiseerd vallen de kosten mee. Het koppelen van referenda aan andere verkiezingen is een goede strategie, waardoor niet alleen de kosten gedrukt worden, maar bovendien de opkomst van de verkiezingen stijgt.

### **ROL PROVINCIE GELDERLAND**

De SP stelt voor dat gemeentelijke herindelingen voortaan moeten worden voorafgegaan door een referendum waarin de betreffende bevolking zich uit kan spreken over de fusieplannen. Anders ondersteunt de provincie betreffende herindeling niet. De gemeenten moeten zorgen dat de kosten van dit referendum worden gedrukt door het goed en handig te organiseren. De provincie Gelderland ondersteunt deze democratiseringsgolf door bij te dragen in de kosten die de gemeenten maken door zo'n referendum. Wanneer een referendum op goede wijze is georganiseerd, zal de provincie wat de SP betreft de helft van de kosten voor haar rekening nemen. Als de huidige lijn van herindelingen zich doorzet, dan zullen er meer fusies komen waarbij wordt gestreefd naar inwonersaantallen van maximaal 80.000. Bij een slim referendum zullen de kosten dan rond de 100.000 euro liggen. Dit zou betekenen dat de provincie per referendum maximaal 50.000 euro bijdraagt. Ook op andere terreinen ondersteunt de provincie Gelderse gemeenten. De SP wil dit verruimen tot co-financiering van de kosten van gemeentelijke referenda over herindelingen.

**IN GELDERLAND BESLIST U!**

## **4 CONCLUSIE**

De SP constateert dat gemeentelijke herindelingen van de afgelopen decennia negatieve gevolgen hebben gehad voor de bevolking. De schaalvergroting heeft geleid tot een grotere afstand tussen burger en gemeente, het democratisch tekort loopt verder op, de gemeentelijke identiteit gaat verloren en de kosten van de herindelingen komen op het bord van de burger. En dat zonder dat de inwoners er iets over hebben kunnen zeggen.

Nu er een nieuwe golf herindelingen voor de deur staat, is het dan ook zaak om lessen te trekken uit het verleden en ons voor te bereiden op de toekomst. Inwoners moeten wat de SP betreft voortaan hun oordeel kunnen geven over de bestuurlijke vernieuwingen in hun gemeente. Middels een referendum kunnen zij aangeven of ze voor of tegen betreffende herindeling zijn. De besluitvorming over gemeentelijke fusies blijft zo niet bij bestuurders en gemeenteraden maar komt uiteindelijk bij de inwoners liggen. Zij krijgen het laatste woord. Dat resulteert in herindelingen met draagvlak onder de bevolking of het zelfstandig doorgaan van betreffende gemeente.

De kosten die het organiseren van een referendum met zich mee brengt, zullen wat de SP betreft worden gedeeld door de betrokken gemeenten en de provincie Gelderland (fifty-fifty). Hierdoor wordt het voor gemeenten aantrekkelijk en mogelijk om de referenda te organiseren. De provincie zal veel baat hebben bij betrokken burgers en de inwoners zullen blij zijn dat ze weer zelf mogen besluiten hoe groot hun gemeente wordt. Want in Gelderland beslist u!

**IN GELDERLAND BESLIST U!**

Dit is een idee van de SP Gelderland :: voor meer ideeën kijk op [www.gelderland.sp.nl](http://www.gelderland.sp.nl)

SP Statenfractie Gelderland

Markt 11, k. 0.20

6811 CG Arnhem

[gelderland@sp.nl](mailto:gelderland@sp.nl)

026 35 99 409