

# Het Deense voorbeeld

***Wat is het effect van opschaling van gemeenten  
in combinatie met herverdeling van taken?***

*Verslag werkbezoek van raadsgriffiers uit de provincie Groningen aan  
Denemarken  
20 t/m 22 juni 2013*

Hans Kastermans  
Ruurd Brekveld  
Liesje Faber

## Werkbezoek Groninger griffiers aan Denemarken

Van 20 t/m 22 juni 2013 bracht een groep van 16 griffiers uit de provincie Groningen een werkbezoek aan Denemarken. Doel was een beeld te krijgen van het proces dat heeft geleid tot een landelijk dekkende gemeentelijke herindeling en van de effecten van die herindeling, met name waar het de positie van de raad en de betrokkenheid van de burgers betreft.

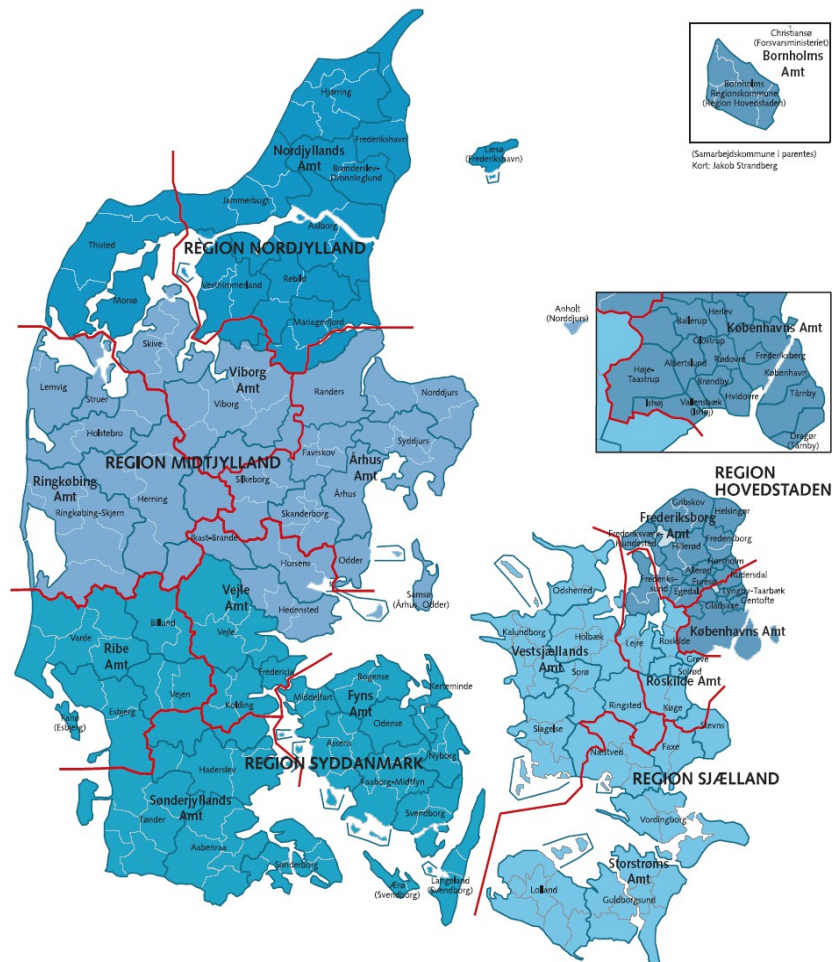
Het was een boeiende en in mening opzicht memorabele reis. In twee personenbusjes werd de afstand naar Kopenhagen overbrugd. Vanzelfsprekend werd onderweg onderling veel informatie over actualiteiten bij de respectievelijke gemeenten uitgewisseld en ging er menige anekdote uit de bestuurlijke praktijk rond.

In Odense was er een ontmoeting met Kurt Houlberg (directeur van onderzoeksinstituut KORA) die als keynotespeaker het gezelschap de achtergronden en aanleiding tot de grootschalige herindeling en het van 2002 tot en met 2007 doorlopen proces schetste.

Daarbij bleek dat de grootschalige herindeling vergezeld is gegaan van een grote decentralisatie-operatie, die vergelijkbaar is met de decentralisaties die in Nederland in gang gezet zijn.

Na een fantastisch diner en een vervolgrit in het tweede deel van de avond werd via de indrukwekkende brug die de eilanden Funen en Sjealland met elkaar verbindt Kopenhagen bereikt, waar de griffiers overnachtten.

De volgende ochtend werd het gezelschap ontvangen op het gemeentehuis van Egedal (een uitgestrekte gemeente van 43.000 inwoners in het voorgebied van Kopenhagen), waar de Kommundirektør (gemeentesecretaris) Lars Wilms een uitgebreid referaat hield over de in 2007 doorgevoerde hervormingen in het lokaal bestuur en de wijze waarop dat op lokaal niveau is geïmplementeerd en beleefd. Op heldere wijze maakte hij inzichtelijk hoe in Denemarken het lokaal bestuurlijk systeem werkt en wat de effecten waren van de grote hervormingen in het bestuurlijk stelsel. Opmerkelijk bleken de verschillen te zijn tussen de inrichting van het lokaal bestuur in Denemarken en die in Nederland. In Denemarken is het lokale stelsel veel meer ingericht op basis van lokaal zelfbestuur.



In de middag werd een bezoek gebracht aan het Ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, waar Søren H. Thomson, afdelingshoofd binnenlands bestuur, inging op de effecten van de hervormingen, waar de gemeentelijke herindeling onderdeel van uitmaakte.

Na dit inhoudelijk stevige programma, waarvan de inhoud onderstaand wordt weergegeven, werd genoten van 'Wonderful Copenhagen' en de midzomeravond (en voor sommigen in het gezelschap de midzomernacht). Het toeristische deel van de reis kon de volgende ochtend worden voortgezet, waarna het gezelschap in de middag en het eerste deel van de avond over de Deense en Duitse snelwegen de provincie Groningen weer bereikte.

## **Het Deens lokaal bestuurlijk systeem**

Het lokaal bestuurlijk systeem in Denemarken verschilt op een groot aantal punten van het systeem dat wij in Nederland kennen.

Het aantal raadsleden in de Deense gemeenten varieert (buiten de grote steden) tussen 19 en 31, in de grote steden (Kopenhagen, Odense en Aarhus) heeft de raad 55 leden.

Het fenomeen 'lokale partij' is in de lokale politiek een beperkte factor. In veel gemeenten is geen lokale partij in de raad vertegenwoordigd, er zijn slechts lokale fracties van landelijke partijen. Wel is hier en daar sprake van leden op persoonlijke titel, na afscheiding van de fractie waar men eerst toe behoorde.

De burgemeester wordt direct na de raadsverkiezingen gekozen door en vanuit de raad. Hij/zij is derhalve lid van de raad en steunt op een meerderheid binnen de raad. Gedurende de ambtstermijn van vier jaar kan de burgemeester niet worden 'afgezet'.

In vrijwel alle gemeenten is de burgemeester de enige fulltime bestuurder, er zijn geen wethouders. In de grote steden zijn er meerdere burgemeesters. Deze kunnen worden vergeleken met de wethouders in Nederland. Aan het hoofd staat daar de 'eerste burgemeester'.

In de gemeenten buiten de drie grote steden ligt het primaat voor wat betreft de beleidsvorming bij de raad. Voorzitters van thematische raadscommissies hebben in samenspraak met de burgemeester een nadrukkelijke rol bij de beleidsvorming en de contacten met de samenleving. Daarbij vervullen de leden van de raadscommissies eveneens een rol. De raad wordt bij de beleidsvorming ondersteund door de organisatie, onder leiding van de Kommunaldirektør (CEO/gemeentesecretaris), die door de raad wordt benoemd. Er is dus sprake van een monistisch systeem, maar het Deense systeem is van een andere orde dan ons vroegere monistisch stelsel.

'De raad is de baas', er is een meerderheid die de burgemeester steunt en veelal is dat ook een meerderheid die elkaar inhoudelijk vindt. Echter: bij de beleidsvorming kunnen er ook andere meerderheden gevonden worden. De voorstellen worden aan de raad voorgelegd door de burgemeester, door de fracties, of door de commissievoorzitter.

De burgemeester en de Kommunaldirektør leggen in de raad verantwoording af over de uitvoering. De Kommunaldirektør heeft geen politieke aanstelling, maar bezit, gelijk onze gemeentesecretaris, een ambtelijke status. Hij blijft na verkiezingen en een wisseling van burgemeester/raadsmeerderheid de leiding over de organisatie houden.

De taken van de gemeenten zijn op uitvoeringsgebied veel ruimer dan die van de Nederlandse gemeenten. Er zijn veel gemeentelijke 'uitvoeringsdiensten' die bij ons privaat zijn georganiseerd: maatschappelijk werk, onderwijs (alle basisscholen zijn gemeentelijke scholen), kinderopvang, etc. De personeelsomvang van een gemeente is derhalve veel groter dan die van een gemiddelde Nederlandse gemeente.

De bezochte gemeente Egedal heeft 43.000 inwoners en 3500 werknemers (2950 fte)!

Gemeenten hebben een eigen belastinggebied. Zij heffen, naast onroerendgoedbelasting, een percentage inkomstenbelasting, waarbij de inning door de centrale overheid verzorgd wordt. Daardoor hebben gemeenten 50-80% eigen inkomsten en – binnen marges – de mogelijkheid, wanneer nodig via de 'lokale' inkomstenbelasting plannen te financieren of tekorten te dekken. Er is overigens een vorm van solidariteit, waarbij geld van 'rijke gemeenten' wordt overgeheveld naar 'armlastige gemeenten'.

## **Gemeentelijke herindeling 2007: opschaling in combinatie met nieuwe taken**

### *De aanleiding en Ausgangssituatie*

In 2002 gaf de toenmalige (liberale) minister van Binnenlandse Zaken het signaal dat het Deense bestuurlijke stelsel aan een grondige hervorming toe was. De aanleiding was een combinatie van factoren: geconstateerd werd dat de drie bestuurslagen leidden tot onnodig hoge uitgaven voor de bestuurlijke organisatie, er was onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk was, de provincies functioneerden en presteerden niet naar behoren en de gemeenten waren te klein om te voldoen aan de moderne dienstverleningseisen. De lokale democratie stond onder druk omdat veel beslissingen over lokale zaken en aangelegenheden die burgers raakten niet meer lokaal werden genomen.

De minister kreeg steun van de premier en het kabinet stelde na de zomer van 2002 een staatscommissie in, onder leiding van een ervaren politicus/zakenman, waarvan bekend was dat hij voorstander was van opschaling van gemeenten.

De omvang van de meeste gemeenten was in Denemarken op dat moment volstrekt anders dan die in ons land, ook al doordat Denemarken (5,5 miljoen inwoners op 43.000 km<sup>2</sup>) veel dunner bevolkt is dan Nederland.

Meer dan 40% van de 271 gemeenten had een inwonertal dat tussen 5.000 en 10.000 inwoners lag, terwijl er ook diverse gemeenten waren met minder dan 5.000 inwoners en bijna 30% tussen 10.000 en 20.000 inwoners telde. Slechts 23% van de gemeenten had meer dan 20.000 inwoners.

De vele kleinere gemeenten ondervonden steeds meer problemen met de dienstverlening aan de burgers. Bovendien werd steeds vaker geconstateerd dat de vele samenwerkingsrelaties, die vanwege de schaal van de gemeenten nodig waren, een gebrek aan democratische controle met zich mee brachten. Er was derhalve een zekere 'sense of urgency' bij de gemeenten om op te schalen.

### *Advies en politieke overeenstemming*

Het advies van de staatscommissie was gericht op drie majeure hervormingen:

- 1) opschaling van de gemeenten naar een minimumniveau van 30.000 inwoners met tegelijkertijd de vorming van 5 regio's die de plaats in zouden gaan nemen van de 12 provincies
- 2) een herverdeling van taken, waarbij alle taken op het gebied van maatschappelijke en sociale zorg dicht bij de burger en dus bij de gemeenten werden ondergebracht. Tot dan toe waren de meeste van die taken (waaronder de zorg voor lichamelijk en geestelijk gehandicapten, arbeidscentra voor werktoeleiding, jeugdzorg, reclassering, welzijnssteuningsorganisaties, etc.) ondergebracht bij de provincies, terwijl ook enkele taken van de centrale overheid overgeheveld werden naar de gemeenten
- 3) een herverdeling van bevoegdheden op belastinggebied, in combinatie met een andere verdeling van budgetten van de centrale overheid

De minister en het parlement namen het advies over en scherpten het op onderdelen aan en bij. Dat gebeurde o.a. op basis van een door het parlement georganiseerde hoorzitting.

In 2004 bereikte het kabinet formeel politieke overeenstemming over de hervorming van het lokale bestuur. Daarbij werden de volgende doelstellingen vastgelegd:

- Behouden en doorontwikkelen van een democratisch gestuurde publieke sector
- Verder ontwikkelen van het gedecentraliseerde model van de publieke sector met sterkere gemeenten die vrijwel alle relevante sociale en welzijnsvoorzieningen op kwalitatief hoogwaardige wijze dicht bij de burger aanbieden
- Versterken van de lokale democratie door meer politieke besluiten op lokaal niveau te laten nemen
- Tegengaan van centralisatie
- Behalen van schaalvoordelen (zonder korten van budgetten)

### *Het herindelingsproces*

Er werd 'top-down' een gemeentelijke herindeling in gang gezet. Vanwege de breed gevoelde 'sense of urgency' bij de kleinere gemeenten, de gelijktijdige beweging om taken en budgetten naar de gemeenten over te hevelen en het feit dat er na de laatste lokale verkiezingen in veel gemeenten een liberale

burgemeester (partijgenoten van de minister) was verkozen, was er betrekkelijk weinig weerstand vanuit de gemeenten. Met de in het vooruitzicht gestelde taken zouden de gemeenten voor burgers de centrale ingang voor vrijwel alle overheidsdiensten worden en vooral een focus krijgen op het directe welzijn van burgers. Het geld dat gemoeid was met de betreffende taken werd (geheel) overgeheveld naar de gemeenten.

Om de kloof tussen burgers en bestuur en de stap naar een grotere gemeente niet te groot te laten worden werd de ondergrens naar beneden bijgesteld: de minimumomvang van de nieuw te vormen gemeenten werd bepaald op 20.000 inwoners. Gemeenten die al aan deze norm voldeden behoeften niet op te schalen, c.q. mee te doen aan de herindeling.

De vorming van de nieuwe gemeenten werd aan de betrokken gemeenten overgelaten. Alle gemeenten mochten zelf een keuze maken 'wie met wie' en kregen daarvoor ruim een half jaar de tijd. De grenzen van de nieuwe regio's werden afgestemd op het resultaat. Gemeenten onder de 20.000-grens mochten zelfstandig blijven, maar moesten dan wel een belangrijk deel van hun taken overdragen aan een naastgelegen grotere gemeente. Uiteindelijk bleven 7 gemeenten onder de minimum-grens voortbestaan, deels betreft dit grotere eilanden.

Door de relatief korte tijd die de gemeenten gegund werd (een half jaar) en de gestelde deadline ontstond er een levendige 'markt' waar werd bepaald wie met wie zou samengaan. Diverse gemeenten hebben een referendum gehouden om de inwoners een adviserende stem te geven in de keuze van het cluster van gemeenten waarbij aangesloten zou worden. Slechts in een beperkt aantal situaties diende van hogerhand (minister) te worden ingegrepen omdat gemeenten dreigden 'over te blijven'.

Uiteindelijk werden er 65 nieuwe gemeenten gevormd uit 238 oude gemeenten, terwijl 33 gemeenten ongewijzigd van omvang bleven. Het gemiddelde inwoneraantal van alle gemeenten steeg van ruim 20.000 naar ca. 55.000.

Het effect op het aantal raadsleden was enorm: dit aantal daalde van 4597 voor de herindeling naar 2520 (het aantal volksvertegenwoordigers in de regio's nam af van 357 naar 205).

**Tabel 1: Inwonertal gemeenten voor/na herindeling 2007**

Aantal inwoners	voor 2007	vanaf 2007
0 – 5.000	16	3
5.000 – 10.000	114	1
10.000 – 20.000	78	3
20.000 – 60.000	52	66
meer dan 60.000	11	25
<b>totaal</b>	<b>271</b>	<b>98</b>

#### *Parellel: vorming van vijf regio's*

De vijf te vormen regio's hielden een beperkt aantal taken over: regionaal vervoer, regionale ontwikkeling en exploitatie van ziekenhuizen en gespecialiseerde sociale instituten.

De financiering van de ziekenhuiszorg geschiedt deels door de provincies (met rijksgegeld uit verzekeringspremies) en deels door de gemeenten, met een systeem waarbij gemeenten meebetalen naar rato van het beroep dat gedaan wordt op ziekenhuiszorg. Daarmee worden gemeenten gestimuleerd veel aan preventie te doen en de lokale eerstelijnszorg te ondersteunen.

De meeste taken die overgingen naar de gemeenten behoorden voorheen tot de verantwoordelijkheid van de provincies. Met de herverdelingsoperatie werd de tot dan gevoelde macht van de provincies (en onmacht ten aanzien van hun prestaties) gebroken. Het beperkt aantal taken voor de nieuwe regio's en het ontbreken (afnemen) van de bevoegdheid om belasting te heffen hebben geleid tot een marginale rol van de regio's in het binnenlands bestuur.

**Tabel 2: Ontwikkeling aantal gemeenten en provincies/regio's**

	tot 1970	1970- 2006	Vanaf 2007
Provincies/regio's	25	13	5
Gemeenten	1388	271	98

#### *Financieringshervorming*

Naast een andere bestuurlijke 'kaart' en de herverdeling van taken werd een hervorming ingevoerd op de belastingheffing. Voorheen waren er drie overheidslagen met elk een eigen belastinggebied. Dat werden er twee: de centrale overheid en de gemeenten.

De gemeenten zijn in de nieuwe situatie goed voor ca. 50% van de totale publieke uitgaven. Voor 78% financieren zij hun uitgaven uit belastingopbrengsten of onderlinge solidariteitsverrekeningen. De overige 22% wordt bijgedragen door de centrale overheid.

De regio's ontvangen een belangrijk deel van de benodigde middelen (80%) van de centrale overheid, de gemeenten dragen voor 20% bij.

#### *Overgang naar nieuwe situatie*

Toen duidelijk was hoe de nieuwe 'gemeentelijke kaart' er uit zou zien is er bij de raadsverkiezingen van 2005 nog voor elke gemeente een raad gekozen, maar tegelijkertijd ook voor elke nieuwe gemeente een integratiecomité. Elke integratiecomité (samengesteld uit raadsleden van de betreffende fuserende gemeenten) bereidde de vorming van de betreffende nieuwe gemeente (en derhalve het samengaan van de 'oude' gemeenten) voor. Het moest o.a. beslissen over de inrichting van de organisatie, het dienstverleningsniveau, de eerste begroting, het personeelsbeleid, de benoeming van het management en het plaatsen van medewerkers in de nieuwe organisatie.

### **Evaluatie herindelingsproces en effecten hervormingen**

Het herindelingsproces, waarmee een ingrijpende verandering van de 'bestuurlijke kaart' van Denemarken is gerealiseerd, wordt als redelijk succesvol gezien. Getoond politiek leiderschap (door zowel de verantwoordelijke minister als de premier) is met name aan de voorkant van het proces van groot belang geweest. Dat gebeurde door druk op het proces te zetten, de noodzaak van herindeling te laten zien en de nadelen van de actuele situatie te benadrukken. Sleutelspelers in het binnenlands bestuur werden nauw betrokken, voor een politiek compromis werd niet weggelopen. Mede door de publieke opinie (de pers was een groot voorstander en een levendig publiek debat wees uit dat ook een meerderheid van de burgers voorstander was) en een stevig rapport van de staatscommissie ontstond er een sneeuwbal effect. De combinatie 'top-down' (herindeling moet) en 'bottom-up' (zelf bepalen met wie) en de getoonde flexibiliteit (aanpassing van de ondergrens en de mogelijkheid als 'tweederangsgemeente' of als gemeente onder de norm zelfstandig te blijven) hebben het proces versoepeld. Op het juiste moment gepubliceerd onderzoek, dat uitwees dat kleine gemeenten helemaal niet democratischer waren dan grotere, leverde eveneens een bijdrage.

Het proces vanaf de start van de discussie tot aan het moment waarop besloten werd hoe de nieuwe bestuurlijke kaart van Denemarken er uit zou gaan zien heeft niet meer dan 2,5 jaar gekost (2002 -2005), terwijl de voorbereidingen op de implementatie ruim 1,5 jaar in beslag hebben genomen. Met name de beperkte tijd die de gemeenten gegund werd om elkaar te vinden heeft het proces in een stroomversnelling gebracht. De noodzaak om de juiste partner (of meerdere partners) te vinden leidde, waar dat nog aan de orde was of kon komen, af van de vraag of de opschaling uiteindelijk acceptatie zou krijgen.

In 2009 werd door het ministerie van Binnenlandse Zaken geconstateerd dat de transformatie naar de nieuwe structuur soepel was verlopen. Burgers die een beroep deden op de gedecentraliseerde voorzieningen waren er op vooruit gegaan, maar de meeste burgers ervoeren geen gevolgen. Uit onderzoek

is gebleken dat vooral de tevredenheid bij bestuurders over het professionele gehalte van de dienstverlening en de effectiviteit van de organisatie in de heringedeelde gemeenten er sterk op vooruit is gegaan.

Opmerkelijk is dat, waar oorspronkelijk in de hervormingsplannen ook een belangrijke rol was toegedacht aan een verplichte burgerparticipatie-functionaris in elke gemeente, deze nieuwe rol verder in het proces in rook is opgegaan. In de grote steden wordt wel veel werk gemaakt van het betrekken van burgers bij het gemeentelijke beleid en worden zij daarin ondersteund, maar in de meer rurale gemeenten is het geen staand beleid dat burgers daarbij ondersteund worden. Wel voeren de gemeenteraden bij de beleidsvorming op de sociale thema's veel overleg met georganiseerde groepen burgers.

Na 2010 ontstaat er bij de gemeenten een 'second wave': de aandacht voor meer efficiency groeit, de crisis leidt tot verlaging van budgetten en dat leidt weer tot discussie over verdere opschaling in de uitvoering en een nieuw structuurdebat, gericht op meer garanties voor robuuste gemeenten.

Sinds 2012 nemen de sociaal-democraten weer deel aan de centrale regering. Deze partij was tegen de grootschalige hervormingen, maar accepteert wel dat deze zijn doorgevoerd.

Er is een evaluatie uitgevoerd en er wordt thans gewerkt aan een grondige check op de service en prestaties van de lokale overheid. De evaluatie heeft opgeleverd dat:

- de huidige taakverdeling tussen de drie overheidslagen als goed ervaren wordt
- de samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de regio's nog verbetering behoeft
- er nog altijd potentie is om de kwaliteit van dienstverlening en beleid te verbeteren en ook de efficiency en effectiviteit te vergroten
- de lokale democratie nog altijd levend is (alhoewel de opkomst bij de lokale verkiezingen in 2009 4%-punten lager was dan gebruikelijk. NB: in november 2013 zijn er weer lokale verkiezingen)
- de minimumschaal van 20.000 inwoners aan de lage kant is, maar wel heeft gezorgd voor draagvlak en het dicht bij mensen organiseren van dienstverlening.

Denemarken kent dezelfde problemen als Nederland waar het gaat om politieke betrokkenheid en participatie: er is steeds minder belangstelling om zich kandidaat te stellen voor een raadszetel (zo stoppen in Egedal binnenkort twee vrouwelijke raadsleden vanwege de tijd die besteed dient te worden aan de opvoeding van den kinderen), het ledental van politieke partijen is sterk dalende en er wordt een groeiende kloof tussen burgers en bestuur gesignaleerd. Anderzijds hechten de Denen erg sterk aan lokaal zelfbestuur.

## **Ervaringen in de gemeente Egedal**

De gemeente Egedal is gevormd uit drie voormalige gemeenten met respectievelijk 11.000, 14.000 en 18.000 inwoners. Met 43.000 inwoners is de gemeente stevig van omvang in relatie tot veel andere nieuw gevormde gemeenten, die over het algemeen (ruim) minder dan 40.000 inwoners tellen. Egedal is een uitgestrekte gemeente in het voorgebied van Kopenhagen. Er zijn weinig grotere werkgevers, maar wel veel zelfstandigen en kleine bedrijven. Veel inwoners werken in Kopenhagen. Het gemiddelde inkomen ligt er vrij hoog, er is weinig werkloosheid. Daardoor is het (gelet op de eigen belastinginkomsten) een relatief rijke gemeente. Bijna 80% van de inkomsten wordt gegenereerd uit belastingopbrengsten. De gemeente heft 25,7 % inkomstenbelasting (gemiddelde tarief lokale inkomstenbelasting ligt op 24,9%). Het totale gemeentelijke budget bedraagt ca. 2,2 miljard Deense Kronen, dat is ca. 300 miljoen euro.

De gemeente heeft ca. 3500 (!) medewerkers, die vooral werkzaam zijn in uitvoerende organisaties als scholen, kinderopvangvoorzieningen, vrijetijdsclubs (buitenschoolse activiteiten) voor oudere jeugd, het maatschappelijk werk en het begeleiden van gehandicapten.

De gemeenteraad bestaat uit 21 personen (in periode 2007- 2009: 27 leden). Vergaderingen van de raad en commissies vinden doorgaans plaats op vrijdagavond en zaterdagochtend. Op doordeweekse avonden zijn raadsleden nauwelijks beschikbaar vanwege werk, familieverplichtingen en verenigingsactiviteiten.





**Foto 1: Kommunaldirektør Lars Wilms vertelt over de ervaringen in de nieuwe gevormde gemeente Egedal**

Een aantal ervaringen naar aanleiding van het proces, dat nog nog geen 2 jaar duurde, om tot één gemeente en organisatie te komen:

- tijd is schaars; ga goed om met die schaarste: regel wat moet en laat liggen wat later kan
- bouw bruggen en werk aan vertrouwen tussen de fuserende gemeenten
- zorg voor een efficiënte en effectieve besluitvormingsstructuur met een projectleider en werkgroepen ( en definieer wat je van hen verwacht)
- maak onderscheid: ga direct aan de slag met die thema's en gebieden waar je snel schaalvoordelen kunt halen en laat andere wachten
- besteed ruim voldoende aandacht aan het bijeenbrengen van de politieke en ambtelijke culturen; doe dat ook na de effectuering.
- zorg er voor dat raadsleden als a

Wat waren de ervaringen in de eerste periode na de herindeling ?

- ✓ veel moeite om tot een gedeelde organisatiecultuur te komen
- ✓ daling van het aantal medewerkers
- ✓ sterk politiek uiteenlopende opvattingen (8 partijen, verdeeldheid bij burgemeestersverkiezing door de raad)
- ✓ bij de beleidsvorming en toedeling van middelen was de raad sterk gericht op de drie oude gemeenten; persoonlijke voorkeuren van raadsleden speelden een rol
- ✓ voortzetting van oude methodes van beleidsvorming
- ✓ sterk toenemende kosten doordat op alle gebieden gekozen werd voor het dienstverleningsniveau van de gemeente met het hoogste niveau
- ✓ onoverzichtelijke financiën, matig financieel beheer
- ✓ denkwereld van veel medewerkers nog gericht op niveau oude gemeente



Vanaf 2010 (nieuwe raadsperiode na verkiezingen in 2009) hebben zich echter aanmerkelijke verbeteringen voorgedaan:

- ✓ meer politieke overeenstemming, gezamenlijke koers
- ✓ de raad is meer gericht op het belang van de totale gemeente
- ✓ raadsleden fungeren als ambassadeurs van de grotere gemeente en dragen bij aan het bewerkstelligen van draagvlak voor beleid
- ✓ nieuwe methodes voor beleidsvorming en werken met een strategische agenda
- ✓ er is sterk ingezet op opleidingen van medewerkers en op managementdevelopment
- ✓ positieve ontwikkeling van de organisatie, stijgend serviceniveau
- ✓ daling van uitgaven voor dienstverlening (maar wel grotere tevredenheid bij burgers)
- ✓ op weg naar centrale huisvesting
- ✓ uitdaging: vergrijzing en ontgroening (mede in relatie tot nieuwe taken)
- ✓ gemeenten werken meer dan ooit samen, o.a. op specialistische sociale diensten.

## Conclusies

De bestuurlijke inrichting van Denemarken is door een combinatie van een aantal hervormingen in een aantal opzichten succesvol veranderd. Kan dat een voorbeeld zijn voor Nederland?

Het Deense proces is niet 1-op-1 over te zetten naar de Nederlandse situatie.

De uitgangssituatie in Denemarken was een andere dan de actuele situatie in Nederland: veel erg kleine gemeenten (minder dan 10.000 inwoners), een veel dunbevolkter land en een andere (bestuurs)cultuur. Verder mag duidelijk zijn dat het Deense model gebaseerd is op het parallel aan gemeentelijke herindeling realiseren van een herverdeling van taken (zonder budgetkortingen!) en een financieringshervorming.

De grotere bestuurlijke schaal heeft niet direct geleid tot op alle gebieden krachtigere en efficiënter werkende gemeenten. De eerste jaren waren wat dat betreft grotendeels 'verloren jaren'. Veel energie is gaan zitten in het creëren van een nieuwe cultuur en nieuwe werkwijzen.

Pas na vier jaar werden voordelen zichtbaar. De heringedeelde gemeenten moeten ook nu nog scherp zijn om de schaalvoordelen van de herindeling (uitgedrukt in geld) waar te maken. De economische crisis, leidend tot minder overheidsuitgaven, is daarbij ween versturende factor.

Is de dienstverlening duidelijk geprofessionaliseerd en verbeterd, de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek is door de herindeling eerder verminderd dan versterkt. Niet duidelijk is of er een oorzakelijk verband ligt, dan wel andere ontwikkelingen van invloed zijn. Voorafgaand aan de hervormingen was er bij burgers een breed draagvlak voor de herindeling en het naar het lokale domein overhevelen van taken.

Het Deense lokale bestuurlijke systeem geeft in vergelijking met het Nederlandse systeem, met name door een actievere rol van de gemeenteraad in de beleidsvoorbereiding, meer waarborgen voor de verbinding met de samenleving. Laat dat inspiratie geven aan gemeenteraden en raadsleden in Nederland!



**Foto 2: 16 Groninger raadsgriffiers voor de ingang van het gemeentehuis van Egedal**

### **Wat valt te leren voor de herindelingsdiscussie in Nederland/Groningen**

- 'Politiek leiderschap' draagt sterk bij aan de snelheid en het resultaat van het herindelingsproces. Sturing 'top-down' (door diegene die erover gaat en beslissingsbevoegd is) bij voorgestane opschaling van gemeenten schept duidelijkheid, mits voldoende ruimte voor invulling 'bottom-up'.
- Een structuurwijziging in de vorm van opschaling van gemeenten krijgt sneller en meer acceptatie wanneer deze hand in hand gaat met een hervorming ten aanzien van taken, zodat burgers merken dat de dienstverlening wordt versterkt.
- Wanneer het aan de gemeenten overgelaten wordt 'wie met wie' samengaat geeft dat een goed gevoel bij de gemeenten die het aangaat.
- Laat het proces niet te lang duren, houd de druk er op!
- De gemeenten zijn voor de burger de 'eerste overheid'; een effectief bestuurlijk systeem vraagt er om alle taken die burgers direct raken bij de gemeenten neer te leggen en provincies te laten opgaan in regio's, die geen zeggenschap hebben over de lokale democratie en zich beperken tot het uitvoeren van een aantal taken die op regionaal niveau thuishoren.
- Opschaling van gemeenten en het inrichten van een nieuwe gemeentelijke organisatie bieden kansen voor het versterken van professionalisme, dienstverlening, efficiency en effectiviteit, maar er is meer voor nodig om dat te bewerkstelligen.
- Besteed bij de implementatie van het samengaan van gemeenten (ruim) voldoende aandacht aan het bijeenbrengen van verschillende politiek/bestuurlijke en ambtelijke culturen.
- Houd er rekening mee dat de eerste raadsperiode na herindeling een 'verloren periode' is, tracht het verlies aan beleids- en bestuurskracht in die periode te beperken.

- Bereid de medewerkers en raadsleden goed voor op de overgang van 'klein' naar 'groot'.
- De burger heeft maar één belang: dat wat hij of zij wenst of nodig heeft moet goed geregeld zijn. De schaal van de gemeente doet er dan niet toe. De focus moet dus liggen op excellente dienstverlening.
- Opschaling kan leiden tot een 'kloof' tussen gemeente en burgers. Om deze te dichten dienen raadsleden zichtbaar te zijn in de samenleving en verbinding (blijven) maken door met inwoners in gesprek te gaan over het te voeren beleid en de uitwerking daarvan.
- Ondanks de sterk afwijkende lokale politieke systemen van Denemarken en Nederland kan wederzijds van elkaar geleerd worden. Lokale politiek wordt spannender met een stevig eigen belastingregime.

## Bronnen

- Presentatie Kurt Houlberg, directeur Onderzoek van KORA, DET Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. dd. 20-06-2013
- Presentatie Lars Wilms, Komunaldirektør gemeente Egedal, dd. 21-06-2013
- Presentatie Søren Thomson, divisiehoofd ministerie van Economische en Binnenlandse Zaken, dd. 21-06-2013
- Danish Local Government System, KL (Vereniging van Deense gemeenten), februari 2009
- Summary – Recommendation no. 1434 of the Commission on Administrative Structure, gepubliceerd door: Danish Ministry of the Interior and Health, januari 2004
- Agreement on a structural reform, Danish Ministry of the Interior and Health, juni 2004
- Reform in brief, Danish Ministry of the Interior and Health, december 2005
- Annemieke van Dam (2007): Could the Little Mermaid survive in Dutch Waters, afstudeeronderzoek MPA-opleiding NSOB
- K. Peters (2010) : Denen worstelen ook met burgerparticipatie, in: Openbaar Bestuur, februari 2010

## Verdere literatuur:

- Kjaer, Ulrik & Poul Erik Mouritzen (2003) Kommunestorrelse og lokaldemokrati, Syddansk Universitetsforlag.
- Jens Blom Hansen (2007): Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007
- Kasper Moller Hansen (2009): Borgerinddragelse – et komparativt studie af borgerinddragelsen i regioner og kommuner, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- K. Peters (2011) Prikkel voor bestuurlijke dynamiek: Lessen uit Denemarken, in: *Stedelijke regio's. Over informele planning op een regionale schaal*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hansjörg Blöchliger en camilla Vanmalle (2012): Denmark: The Local Government Reform, in: *Reforming Fiscal Federalism and Local Government*, OECD Publishing
- K. Peters (2012): A Window of Opportunity: Institutional Reform in Denmark, in: S. Cels, J. de Jong en F. Nauta, *Agents of Change. Strategy and Tactics for Social Innovation*, Brookings Institution Press and Ash Institute for Democratic Governance and Innovation.