

# Herindelingen veroorzaken verwijdering tussen burger en gemeente

**Rond 1989 trad een verschuiving op van de aandacht voor knelpunten in de bestuurlijke indeling van het platteland naar de stad. Streeksgewijze herindelingen van kleine gemeenten hadden in de betrokken gebieden zeker effect gehad, al was nog steeds niet ondubbelzinnig vastgesteld hoe de baten zich, ook na verloop van jaren, tot de kosten verhielden. Maar vanuit nationaal, laat staan Europees gezichtspunt, was het eigenlijk maar rommelen in de marge.**

MENNO SYBRANDY\*

Twijfel over het effect van herindelingen werd in 1984 gezaaid door het rapport *Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg* door Twijnstra Gudde. Daaruit bleek dat een inwonersnorm bij voorkeur in relatie tot de (ruimtelijke) functie of taakstelling van een gebied moet worden gezien. Een ontwikkelingstaak of een beheerstaak vragen een verschillend draagvlak. Grotere gemeenten hebben in de praktijk meestal grotere ambities.

## TELLEN

Aanwijzingen voor de constatering dat omvang er op zichzelf weinig toe doet, zijn te vinden in de criteria die de regering eind jaren '80 voor herindeling van gemeenten hanteerde. Concrete knelpunten die de gemeenten in hun functioneren ondervonden, kwamen hoe langer hoe meer op de voorgrond te staan ten koste van vooral de inwoners-norm. Een 'richtingen-strijd' ging hieraan vooraf: gaat het bij het beoordelen van het functioneren om de *input*, of juist om de *output* van de gemeente als politiek-bestuurlijk systeem? De input-benadering richt zich vooral op de voorwaarden, waaraan de gemeentelijke organisatie moet voldoen om de haar opgedragen taken adequaat in eigen huis te kunnen

uitvoeren. Hieruit kunnen minimale eisen voortvloeien voor de ambtelijke en/of bestuurlijke capaciteit, dus ook voor het draagvlak uitgedrukt in het aantal inwoners. De output-benadering bekijkt het resultaat van de inspanningen van de organisatie: de kwaliteit van de geleverde goederen en diensten of van het 'geproduceerde' beleid. Dat is immers wat voor de inwoners telt. Hoe dat resultaat tot stand komt, doet dan niet terzake. De omvang van een gemeente kan dan ook op zichzelf geen knelpunt zijn.

## RAPPORTEN

Beide benaderingen leverden rond 1987 een aantal (wetenschappelijke) rapporten op die voor kamerleden genoeg munitie bevatten om elkaar mee om de oren te slaan. In eerste instantie leken de critici van de streeksgewijze herindeling aan de winnende hand: zij meenden met het rapport *De bestuurskracht van kleine gemeenten* van Derksen (een representant van de output-benadering) hun lang verwachte gelijk te krijgen. Maar de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken De Graaff-Nauta bestempelde ook dit rapport tot een "bouwsteen voor het herindelingsbeleid", een ondersteuning van haar beleid. Nadat twee herindelingen in de Eerste Kamer waren gestrand - mede naar aanleiding van eerdergenoemd rapport - hoopte zij de vaart er juist weer wat in te brengen en tegen veler verwachting in lukte dat ook nog. Utrecht-West, de Kop van Noord-Holland, Groningen, Waterland, Zuid-Hollands Groene Hart en Midden-Limburg sleepte ze door het parlement.

Een tweede 'output-rapport', *Kwaliteit van gemeenten* van Denters uit 1990, maakte weinig indruk meer op bewindslieden en kamerleden. Een periode waarin onderzoek inzake herindeling een rol als nooit tevoren speelde (maar waarin ook gebruik en misbruik van wetenschap soms dicht bij elkaar lagen) liep bijna geruisloos ten einde. Coalitie-afspraken waren belangrijker.

## BAKENS

Eenmaal goed in de jaren '90 zijn de bakens weer behoorlijk verzet. De discussie over nieuwe bestuursstructuren voor de grote steden

en hun directe omgeving staat nu meer op de voorgrond.

Maar ook in de landelijke gebieden gaan sommige belangrijke sturende of plannende taken de afzonderlijke gemeenten ver boven de pet. En zelfs voor dienstverlenende en verzorgende taken, van vuilnisophalen tot sociale dienst, zijn veel gemeenten te klein. Dan moet er samengewerkt worden. Maar teveel intergemeentelijke samenwerking leidt tot uitholling van de gemeente als een autonome bestuurslaag die zo dicht mogelijk bij de burger staat.

Op een 'vierde bestuurslaag' rust een algemeen politiek taboe, maar om te voorkomen dat die zich toch ontwikkelt in het ontstane vacuum tussen gemeente en provincie moet er wel iets gebeuren.

## NORM

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dacht het weglekken van taken naar

AAN DE 'PAARSE LEDEN' VAN  
DE TWEEDE KAMER

**Rosmalen wil baas  
in  
eigen huis blijven!**

Wie in woord belijdt dat hij de kloof tussen overheid en burger wil verkleinen, dient ook naar dit loffelijke streven te handelen. Gisteren heeft u op het Binnenhof ondervonden dat 30.000 mensen eensgezind zijn in hun strijd tegen herindeling.

Daarom kunt u vandaag niet instemmen met het voorstel van het kabinet om Rosmalen samen te voegen met Den Bosch.

Een bloeiende gemeente blijft  
vechten voor haar zelfstandigheid!



In Noord-Brabant wordt de herindelings gefaseerd ingevoerd. foto: archief

een wirwar van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en functionele regio's of naar provincies tegen te kunnen gaan door in te zetten op een flinke schaalvergroting. Uitgangspunt was dat de gemeenten lokale beleidstaken zelf moeten kunnen uitvoeren.

Een zwaar takenpakket stelt eisen aan kwaliteit en omvang van bestuur, ambtelijk apparaat en financiële middelen. In de discussienota *Toekomstige positie van de gemeenten* (maart 1994) werd daarom voorzichtig een norm van minimaal 200 ambtenaren, overeenkomend met ongeveer 40.000 inwoners, aan de gemeenten voorgelegd. Terecht rees de vraag of dit niet tot een zodanige schaal zou leiden dat de gemeenten, in dunner bevolkte gebieden althans, zelf een soort regio's worden. Van een lokaal bestuur waarmee de burger zich kan identificeren zou dan geen sprake meer zijn.

## IJKPUNT

Na een ledenconsultatie moest het VNG-bestuur de schaal verkleinen tot 18.000 inwoners. Bij dit aantal is de aanstelling van full-time wethouders mogelijk en daarmee een zekere professionalisering van het politieke bestuur. Een oproep door een viertal kleine Zuidhollandse gemeenten aan het ledencongres via een advertentie in het blad *Binnenlands Bestuur* om ook dit ijkpunt onderuit te halen, kon niet voorkomen dat het bijgestelde standpunt via de kabinetsformateur aan het nieuwe kabinet werd meegegeven. Dat had er wel oren naar, maar of dit tot een algehele herindelingsgolf gaat leiden blijkt niet uit het paarse regeerakkoord. Desondanks werden door diverse Paarse kamerleden en door de nieuwe staatsecretaris Van de Vondervoort (PvdA) duidelijke verbanden gelegd tussen een reëel gemeentelijk takenpakket en de daarvoor benodigde schaal. De provinciebesturen, vrijwel altijd de initia-

tiefnemers van herindelingsplannen, hebben die plannen steeds mede verdedigd door te pleiten voor het scheppen van voorwaarden voor decentralisatie. Enige jaren geleden zag het er dus naar uit dat de 'ouderwetse' samenvoegingen van kleinere gemeenten niet meer zo hoefden, omdat van decentralisatie van rijkstaken toch weinig terecht kwam. Dat laatste is wel wat ten goede veranderd, ook omdat decentralisatie een goede bezuinigingsmogelijkheid bleek. Eerdergenoemde discussie in VNG-verband maakte het probleem van de kleine gemeenten weer bespreekbaar. Op dit moment bestaan plannen voor herindeling van de hele provincie tegelijk (Drenthe) of in fasen (Zeeland en Noord-Brabant).

## HERRIE

Vooral in Noord-Brabant zijn spraakmakende herindelingsvoorstellen ontwikkeld. De soms radicale wijzigingen van standpunten hebben ongetwijfeld electorale drijfveren: de statenverkiezingen in maart 1995. In elk geval zag het provinciale CDA zich genoodzaakt meer naar de stem van het platteland te luisteren, op straffe van 'grote herrie' in de partijgelederen. De steden klampten zich vast aan Den Haag, waar nu het paarse perspectief wenkt. Begin 1993 wijzigde de Tweede Kamer een Brabants plan met een sterk CDA-stempel en in december 1994 gingen PvdA, VVD en D'66 akkoord met het voorstel van de staatssecretaris om Rosmalen (27.000 inwoners) met Den Bosch samen te voegen. Duizenden Rosmalense demonstranten konden het tij niet keren.

Het is lang geleden dat de annexatie van zo'n grote gemeente voor politiek haalbaar doorging. Den Bosch hoort niet tot een van de zeven grootstedelijke gebieden waar (geografische) afstemming van beleid via een nieuwe bestuursstructuur tot stand dient te komen.

Het huidige kabinet meent, in tegenstelling tot het vorige, dat integratie van beleid niet door zwaar aangezette samenwerking, maar door territoriale integratie tot stand moet komen. Het gaat daarbij vooral om de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. De Tweede Kamer steunt deze lijn (het GDA niet).

## PRESSIE

In Brabant zelf is intussen geschokt gereageerd op dit ingrijpen van regering en Kamer. Niet zozeer door Gedeputeerde Staten, want die hadden jaren eerder een plan om Rosmalen en Vught bij Den Bosch te voegen moeten inslikken, maar door Provinciale Staten. Een voorstel om Nuenen en Mierlo al dan niet bij Eindhoven, respectievelijk Helmond in te delen hebben de Staten dan ook bewust niet gedaan. Machteloze woede heerst na jaren van discussie en pressie, besluiten en herroepen in de Brabantse arena, die dankzij de herindelingsplannen tot een slangenkuil geworden was.

Een provincie als Drenthe lijkt met haar beleid beter te sporen met de opvattingen van de huidige regeringscoalitie en de VNG. De laatste plannen voorzien in slechts elf Drentse gemeenten. De kleinste komt uit op ongeveer 24.000 inwoners, waardoor full-time wethouders ingesteld kunnen worden. De oppervlakten worden enorm.

De tegenstand is al op gang gekomen, maar ook dat zou wel eens een achterhoedegevecht kunnen worden. Want vasthouden aan de oude, vertrouwde gemeente betekent zwemmen tegen de stroom in.

\*De auteur is politiek geograaf en afgestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam op onderzoek en beleid op het gebied van gemeentelijke herindeling.