

# Op zoek naar de juiste maat

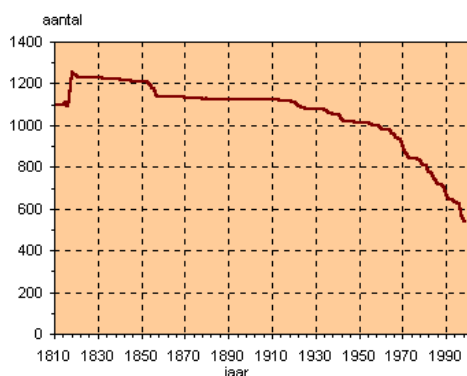
## De tombola van de gemeentelijke herindeling

Beginnen over bestuurlijke (hier vooral: gemeentelijke) herindeling staat gelijk aan de spreekwoordelijke knuppel in het hoenderhok. Het staat garant voor verontruste burgers, opportunistisch denkende politici en de hakken in het zand. De realiteit dwingt echter om te

blijven zoeken naar de beste rol van gemeenten in bestuurlijk Nederland en hun bijbehorende schaal. Nederland is een dichtbevolkt land, waar alles in beweging is, de grote steden veel aandacht vragen, het platteland nauwelijks meer bestaat en Europa steeds meer de dienst uitmaakt. Globalisering vraagt om een krachtige eigen regionale identiteit. En niet op de laatste plaats zetten incidenten in Enschede, Volendam, Tiel en Maastricht vraagtekens bij de organisatie en kracht van het lokale bestuur en voeden ze de discussie of de huidige gemeentelijke indeling voldoende garanties biedt voor een kwalitatief goed bestuur.

Niet alleen de overheid kijkt naar de beste geografisch-bestuurlijke indeling. Ook private organisaties zoeken naar hun optimale regionalisatie, die robuust is naar de toekomst en recht doet aan bestaande waarden en zekerheden. Kan privaat op dit punt van publiek leren?

Het aantal gemeenten in Nederland in de periode 1811-1999



### Meedelen op politiek-maatschappelijke golven

Het dossier van de gemeentelijke (her)indeling en bestuurlijke structuur (inclusief de rol van de provincie) deint mee met de politiek-maatschappelijke golven, die worden voortgestuwd door o.a. een wisselend verwachtingspatroon t.a.v. de kracht van het lokale bestuur, de zoektocht naar een professioneel bestuur met een menselijke maat, wisselende machtsverhoudingen tussen Rijk, provincie en gemeente en niet in de laatste plaats eenvoudig politiek opportunisme.

De in het midden van de negentiende eeuw gemaakte indeling berustte op toeval. Ons land kende in 1851 1209 gemeenten, per 1 januari 2003 zijn dat er 489. In het laatste kwart van de vorige eeuw hebben diverse kabinetten de bestuurlijke indeling hoog op de agenda gezet, hetgeen tot een snelle daling van het aantal gemeenten heeft geleid (zie figuur). Maar dit is allesbehalve een soepel proces geweest.

Het *Gewestenplan* dat tussen 1975 en 1985 stand heeft gehouden, wilde naar 44 gewesten, in plaats van de provincies. Tien jaar discussie heeft weinig opgeleverd. Het resultaat was de vorming van 11 gewesten, binnen de bestaande provinciegrenzen (...). De enige winst was de vorming van de nieuwe provincie Flevoland, die toch nog provinciaal moest worden ingedeeld. De winnaars van deze dwaaltocht waren de gemeenten, die het bestuurlijke 'regionale gat' zouden opvullen. De *Wet Gemeenschappelijke Regelingen* (WGR, Rietkerk, Lubbers 1) was een niet-vrijblijvend samenwerkingsmodel, waarbij gemeenten gezamenlijk bovengemeentelijke taken uit konden voeren. Door onverhoedse en slecht geregisseerde bezuinigingen raakten gemeenten echter beknelde en verslechterden de verhoudingen tussen gemeenten en Rijk.

Eind jaren '80 besloot men om voor eens en altijd de knopen door te hakken, mede omdat de grootstedelijke gebieden een eigen bestuursvorm nodig hadden. De weg naar de nieuwe bestuursvorm werd vastgelegd in de zogenoemde *BON-nota's* (*Besturen Op Niveau*). Deze nieuwe bestuursvorm werd in de loop van de tijd de stadsprovincie. Het doel was 25 provincies nieuwe stijl, onder andere te bereiken door een schaalvergroting van de bestaande WGR-gebieden. De gemeenten dreigden in deze situatie een soort postkantoor van de provincie te worden. Men verzette zich daartegen en wenste volwaardige taken uitvoeren. Als dat moest door

# Op zoek naar de juiste maat

schaalvergroting zou men daaraan meewerken. Deze beweging leidde uiteindelijk tot de ondergang van het 25-provinciemodel.

In 'Besturen op niveau 3' (1e kabinet Kok) werd gekozen voor een heldere bestuurlijke driedeling (Rijk, provincies en gemeenten) met een duidelijke verdeling van taken. Deze lijn heeft men tot nu toe vast weten te houden. Het vertaalt zich onder meer in verdere gemeentelijke schaalvergroting, waarbij veel taken op het gebied van onderwijs, welzijn en zorg reeds overgedragen zijn aan de gemeenten. De gemeenten lijken daarmee de 'winnaars' te zijn geworden van de bestuurlijke machtsstrijd.

## Behoeftes aan duidelijke kaders

Al hebben de gemeenten (voorlopig?) aan het langste eind getrokken, rust is er zeker nog niet. In het recente verleden zijn vele gemeentelijke herindelingen niet, of slechts zeer moeizaam tot stand gekomen (Twente, Eindhoven, Den Haag) en overheersten soms de landjepik-gevoelens. Het nieuwste beleidskader van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (december 2002) belooft beterschap en stelt dat de Rijksoverheid zelf geen gemeentelijke herindelingen (meer) zal initiëren. Het Rijk plaatst zich meer op de achtergrond en laat aan provincie en gemeente het initiatief. Men hanteert slechts de volgende toetsingscriteria.

1. Een sterk *draagvlak* onder de bevolking. Als dat ontbreekt, zal hieraan veel aandacht moeten worden geschonken, hetgeen in de praktijk wel eens een lastige opgave zou kunnen zijn.
2. *Bestuurskracht*. De nieuwe gemeente zal voldoende bestuurskracht moeten kunnen ontwikkelen. Deze volgt niet automatisch uit een fusie, herindeling of grenscorrectie.
3. *Duurzaamheid*. Het is van belang dat de nieuwe gemeente goed is toegerust voor een langere periode, zonder hernieuwde discussie over de gemeentegrenzen.
4. *Interne samenhang* van de nieuwe gemeente. Thema's liggen o.a. op cultureel-, sociaal-economisch en geografisch terrein. De nieuwe gemeente moet meer zijn dan een nieuwe administratieve eenheid, die vooral bedoeld is om andere, als bedreigend ervaren bestuurlijke ingrepen, af te houden.
5. *Regionale samenhang* en evenwicht. De nieuwe gemeente moet niet alleen interne samenhang hebben, maar moet ook bijdragen aan goede, regionale verhoudingen resp. voorkomen dat deze worden verstoord.
6. *Planologische ruimtebehoefte*. Ruimtelijke knelpunten ontstaan, wanneer gemeenten niet meer in staat zijn om hun functies, van lokale of regionale aard, goed binnen het eigen grondgebied te vervullen. Samenwerking heeft van het Rijk de voorkeur om dit probleem op te lossen. Als dat niet lukt, is herindeling of grenswijziging een optie.

## Motieven en effecten

Niemand plaatst vraagtekens bij de noodzaak om de lokale bestuurlijke schaal aan te passen aan de eisen van deze tijd. De motieven liggen o.a. op het vlak van bestuurskracht, doelmatig beheer, professionaliteit, ruimtebehoefte, het gebruik van voorzieningen in de grote, centrale kernen en de (daarmee samenhangende) vaak zwakke financiële positie van veel grotere steden.

De daadwerkelijke effecten van de bestuurlijke aanpassingen zijn echter veel minder duidelijk. De meetbare (lees: financiële) effecten zouden op twee punten zichtbaar moeten zijn: de schaaffecten die een duurzaam karakter hebben en fusie-effecten die tijdelijk van aard zijn en die rechtsreeks te maken hebben met het fusieproces zelf. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de (negatieve) fusie-effecten soms langer duren dan verwacht en deze de (positieve) schaaffecten zelfs kunnen overschaduwen. De vaak aanzienlijke fusiekosten liggen onder andere op het gebied van personeel (sociaal statuut), bestuur, automatisering en advies. Indien men kiest voor centrale huisvesting (hetgeen de voorkeur heeft vanwege stroomlijning van de

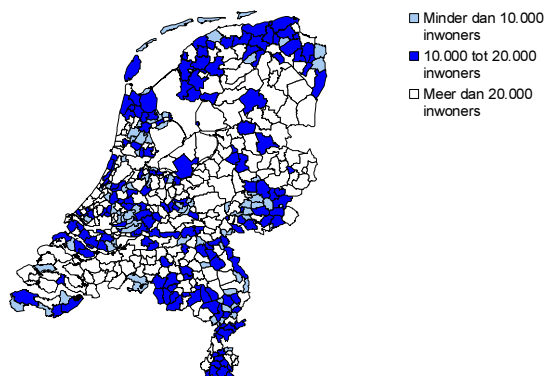
# Op zoek naar de juiste maat

organisatiestructuur en –cultuur), is kostbare nieuwbouw vaak noodzakelijk. In financieel opzicht kan een gemeentelijke herindeling, zeker in het begin, tot een nadeel voor burgers en bedrijven leiden, bijvoorbeeld door minder voorzieningen of hogere gemeentelijke tarieven. Resulteert een gemeentelijke herindeling dan in een kwalitatief betere lokale overheid? Vaak wel: de ‘winst’ zit in de vermindering van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie, een vergroting van het strategisch vermogen en de professionaliteit binnen de ambtelijke organisatie. Dat maakt deze tot een betere verlener van publieke diensten. De feitelijke kwaliteit van het bestuur profiteert daarentegen veel minder van de herindeling. Schaalvergroting verandert zittende bestuurders niet wezenlijk. Nieuwe benoemingen kunnen dit doorbreken. De effecten van een gemeentelijke herindeling op de begrippen ‘lokale gemeenschap’ en ‘identiteit’ lijken beperkt te zijn. De begrippen ‘gemeente’ en ‘gemeenschap’ vallen ook vóór een herindeling lang niet altijd met elkaar samen en ook binnen de nieuwe gemeente blijken differentiaties op wijkniveau mogelijk. Ervaringen uit eigen onderzoek tonen echter, dat het lang kan duren voordat men zich daadwerkelijk één voelt. Vooral als veel tijd en energie nodig is om na een slecht voorbereide fusie weer rust in het gemeentelijk en politiek apparaat te krijgen.

## Samenvattend: verdien andermans leergeld terug!

De overheid heeft veel leergeld betaald bij de gemeentelijke herindeling. Het is duidelijk dat kleine, solitaire eenheden in het bestuurlijke landschap weinig overlevingskansen hebben. Herindeling is echter nooit een doel op zich, maar komt voort uit externe ontwikkelingen. Weloverwogen samenwerking blijft een alternatief voor samenvoeging of grenscorrecties, zeker als het gericht is op het regionaal beter gebruiken van beschikbare ruimte. De vraag is dan wel hoe de democratische verantwoording gewaarborgd is. Defensieve bewegingen dragen niet bij aan een waardevaste, evenwichtige oplossing. Mislukte, slecht geregisseerde pogingen maken voor lange tijd veel kapot. Constructief meebewegen, zonder te vervallen in politiek opportunisme, voorkomt dat op enig moment ‘van hogerhand’ de botte bijl wordt gehanteerd. Een gemeentelijke herindeling behoeft niet ten koste te gaan van identiteit en gemeenschapszin, maar hier zit wel een potentieel risico. Kostenbesparing en kwaliteitsverbetering volgen niet automatisch uit een herindeling; de nieuwe eenheid zal inhoudelijk en kwalitatief moeten meegroeiën met haar fysieke grenzen. En last but not least: een consequente lijn, ook in de tijd, voorkomt verspilde energie en frustraties. Een professioneel bestuur met geringe afstand tot de burger vraagt meer dan een loterij met steeds wisselende spelregels.

## Kleine gemeenten (inwonersklassen, per 1/1/03)



Bron: CBS/BEV CBS Bevolkingsstatistiek

Willem van der Velden  
W.Velden@rn.rabobank.nl

## Rol en positie provincie toch weer ter discussie?

Als het aantal gemeenten afneemt, zou ook het aantal provincies kunnen worden beperkt. Er gaan stemmen op om het aantal provincies terug te brengen tot vijf. Daarmee zouden grotere en krachtiger regio's ontstaan, die gelijkwaardiger zijn aan andere regio's in Europa. De EU vertoont inmiddels duidelijke tekenen van een bovennationale, volwassen bestuurslaag. De provincie is het aanspreekpunt voor het regionale beleid van de Europese Unie. De provincie is nu geen politieke entiteit, hetgeen bevestigd lijkt door de lage verkiezingsopkomsten. Het is veel meer een juridische, technische beheersorganisatie, een uitvoerder van beslissingen. De door de Rijksoverheid aangekondigde ‘rust’ op het terrein van bestuurlijke herindelingen zou voor de provincies dan ook van korte duur kunnen zijn.