

Gemeentelijke herindeling: de beleidstheorie getoetst

Dr. W. Derksen

Directeur van het onderzoekscentrum 'Sturing en samenleving' van de RU Leiden. Hij was projectleider van het recent afgeronde onderzoek naar 'De bestuurskracht van kleine gemeenten'. Adres: Maresingel 3, 2316 HA Leiden, tel. 071-275200.

Samenvatting

De gemeentelijke herindeling is gebaseerd op de gedachte dat kleine gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn, dat grotere gemeenten daarentegen voldoende bestuurskrachtig zijn en dat – derhalve – het samenvoegen van kleine gemeenten tot grotere eenheden ertoe leidt dat de bestuurskracht van het lokaal bestuur in zijn totaliteit toeneemt. In dit artikel wordt op basis van recent en minder recent onderzoek geanalyseerd of deze drie assumpties – te zamen de beleidstheorie – houdbaar zijn. De conclusie luidt dat dit niet het geval is.

1. Inleiding

De discussie over beleidstheorieën heeft, ook in dit blad, nogal eens de neiging in abstractie te verzanden. Bovendien wordt aan de analytische functie van de beleidstheorie ter opsporing van oorzaken van een ineffectief beleid nogal eens te veel waarde gehecht. Dit geldt te meer daar de assumptie dat het instrument het beoogde effect heeft, naar men mag aannemen, een centraal onderdeel uitmaakt van de beleidstheorie. Bij gebleken ineffektiviteit van het instrument is dus een verkeerde aanname binnen de beleidstheorie mede-oorzaak van het falen van het beleid. Een ineffectief beleid verwijst dus bijna per definitie naar een verkeerde beleidstheorie.

Toch is de analytische functie van het begrip daarmee zeker niet verdwenen, omdat de vraag interessant blijft aan welke aannamen wel en aan welke aannamen de gebleken ineffektiviteit niet kan worden toegeschreven. In het onderstaande zal ik een en ander concretiseren aan de hand van het beleid op het gebied van de gemeentelijke herindeling. Door de assumpties die aan dit beleid ten

grondslag liggen (derhalve: de beleidstheorie) aan de empirie te toetsen is het zeer goed mogelijk een beter zicht te krijgen op de mogelijke oorzaken van de effectiviteit van het beleid.

Mijn analyse geeft begrijpelijkerwijs geen definitief antwoord op de vele ingewikkelde vragen rondom de herindeling van gemeenten en de bestuurskracht van kleine gemeenten. Persoonlijke waardeoordelen en meer in het algemeen politieke stellingnames bepalen het antwoord op de vraag welke beleidsmatige consequenties men aan mijn analyse moet verbinden. Wijlen minister Rietkerk zei in dit verband eens treffend: 'Onderzoek kan (...) geen vervanging zijn voor politieke keuzen'.¹ Wel kan de analyse aangeven welke argumenten oirbaar zijn en welke niet.

Juist op deze wijze kan wetenschappelijk onderzoek beleidsrelevant zijn, zonder dat allerlei persoonsgebonden aanbevelingen worden gedaan. Beleidsrelevantie betekent voor mij het leveren van een bijdrage aan het 'verhelderen van het maatschappelijk debat'. Schuyt verduidelijkte die bijdrage met de metafoor van het schaakspel: een grotere kennis van het spel maakt het schaken niet eenvoudiger, maar wel fraaier.² Ofwel: het inzicht in het openbaar bestuur kan door wetenschappelijke analyse worden 'verdiept' zonder dat de oplossingen meteen dichterbij komen.

Twee bronnen liggen aan mijn analyse ten grondslag. Ten eerste gaat het om een recent onderzoek van de universiteiten van Leiden en Amsterdam naar de bestuurskracht van kleine gemeenten dat in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken werd uitgevoerd.³ Ten tweede gaat het om enkele evaluatiestudies op het terrein van de gemeentelijke herindeling. De voorname studies (op één recentere na) beschreef ik

reeds enige jaren geleden in *Beleid en Maatschappij*.⁴

2. Assumpties van gemeentelijke herindeling

Hoewel meerdere actoren bij de vormgeving van het herindelingsbeleid zijn betrokken (Tweede en Eerste Kamer, minister van Binnenlandse Zaken, provinciale besturen), kan niettemin generaliserend over het herindelingsbeleid worden gesproken. De belangrijkste assumpties die aan het beleid ten grondslag liggen (te zamen: de beleidstheorie) gelden in het algemeen voor alle betrokken beleidsvoerders. Wel heeft zich recentelijk een mogelijk belangrijke wijziging in het denken over herindeling geopenbaard, die vermoedelijk ook haar weerslag zal hebben op het beleid. In de laatste paragraaf wil ik hierop nader ingaan; voorlopig bepaal ik me tot de beleidstheorie die tot voor kort algemeen gangbaar was.

De verschillende provinciale en departementale beleidsnota's spreken in de regel boekdelen over de beleidstheorie ten aanzien van gemeentelijke herindeling. De bestuurskracht van het lokaal bestuur moet worden vergroot en het daartoe geëigende instrument is de opheffing van te kleine gemeenten. Over de vraag welke gemeenten te klein zijn bestaat geen eenstemmigheid, wel over het te veronderstellen verband tussen gemeentegrootte en bestuurskracht: naarmate een gemeente kleiner is, is de bestuurskracht geringer. Dit valt eenvoudig te illustreren aan de hand van enkele recente beleidsnotities en beleidsadviezen. Zo komen in de (meest recente) Notitie Gemeentelijke Herindeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken uit juni 1984 de volgende passages voor:

'Kortom: systematische en planmatige gemeentelijke herindeling bevordert het tot stand komen van een krachtig lokaal bestuur'.⁵

'Wij achten het noodzakelijk dat gemeenten ten minste kunnen beschikken over:

- a. een fulltime burgemeester en gemeentesecretaris;
- b. een ambtelijk apparaat dat:
 - niet kwetsbaar is;
 - een professionele aanpak mogelijk maakt;
 - een zekere specialisatie en geleiding kent;
- c. voldoende financiële spankracht.

Dit vereist een bepaald draagvlak. Bij een inwonertal van ongeveer 10.000 bestaat de zekerheid dat aan deze voorwaarden kan worden voldaan' en om die reden dient 'gemeentelijke herindeling te worden doorgezet'.⁶

De Raad voor het Binnenlands Bestuur constateerde naar aanleiding van deze notitie:

'Met het oog op een versterking van de ambtelijke organisatie dient het streven gericht te zijn op vorming van gemeenten van circa 15.000 inwoners. Daarmee worden condities geschapen die op termijn een versterking van het bestuurlijk en ambtelijk functioneren mogelijk maken.'⁷

Ten slotte meldde een interprovinciale ambtelijke werkgroep in IPO-verband als reactie op de eerder vermelde notitie van het ministerie dat:

'gemeentelijke herindeling gericht op het vergroten van het draagvlak van de gemeenten, voorwaarden schept voor het bereiken van een grotere objectiviteit, afstandelijkheid, openheid en openbaarheid, rechtsbescherming en participatie. (...) Daarnaast neemt ook het doelmatigheidsgehalte en de doeltreffendheid van de gemeente naar buiten gericht toe in de relatie met de hogere bestuursorganen en in het participeren in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden'.⁸

De beleidstheorie begint zichtbaar te worden. Ten eerste hebben te kleine gemeenten een te gering draagvlak om voldoende bestuurskrachtig te zijn. Ten tweede is gemeentelijke herindeling een instrument om die problemen op te lossen. Of in de woorden van Klinkers: 'Kortom het voorstel tot herindeling gaat uit van twee niet-onderbouwde vooronderstellingen: kleine gemeenten hebben problemen en herindeling zal die problemen oplossen'.⁹

Ter wille van de zorgvuldigheid is het echter juist om, anders dan Klinkers, ervan uit te gaan dat het in feite niet om twee maar om drie assumpties handelt:

- kleine gemeenten hebben een te geringe bestuurskracht om hun problemen aan te kunnen;
- grotere gemeenten zijn voldoende bestuurskrachtig; en
- een gemeentelijke herindeling die het samen-

voegen van kleine gemeenten tot grotere gemeenten inhoudt, zal de te geringe bestuurskracht van kleine gemeenten opheffen.

Ik maak bewust een onderscheid tussen de twee laatste assumpties, omdat de vraag of grotere gemeenten bestuurskrachtiger zijn wezenlijk verschilt van de vraag of herindeling tot een grotere bestuurskracht van het lokaal bestuur bijdraagt. En wel om twee redenen: de herindelingsoperatie zelf zou wel eens onvoorziene gevolgen kunnen hebben die het veronderstelde positieve effect te niet kunnen doen. Bovendien zijn nieuwgevormde (en dus meerkernige) gemeenten niet in alle opzichten vergelijkbaar met bestaande (soms eenkernige) gemeenten. Zelfs als het juist is dat grotere gemeenten bestuurskrachtiger zijn, is de noodzaak van gemeentelijke herindeling daarmee op zich nog onvoldoende aangetoond.

Om die reden bestaat er ook behoefte aan twee soorten onderzoek om een herindelingsbeleid gebaseerd op het getalscriterium te onderbouwen: enerzijds onderzoek dat aantoonst dat grotere gemeenten bestuurskrachtiger zijn en anderzijds onderzoek dat aantoonst dat herindelingsoperaties bestuurskrachtiger gemeenten opleveren.

Rombouts was onlangs over de juistheid van de eerste twee assumpties nog zeer decisief: 'Een duidelijke analyse van de tekortkomingen in het functioneren van kleinere gemeenten ontbreekt echter. Door zonder een dergelijke analyse toch als beleidsuitgangspunt te kiezen dat de "bestuurskracht" van de gemeenten vergroot moet worden, hebben opeenvolgende regeringen terecht kritiek te verduren gekregen. Veelvuldig gestelde vragen waren in dit verband: wat moet onder "bestuurskracht" worden verstaan en is de huidige bestuurskracht van kleinere gemeenten over het algemeen onvoldoende? Vragen waarop tot op de dag van vandaag geen bevredigend antwoord is gegeven'.¹⁰

Met de studie naar de bestuurskracht van kleine gemeenten van de universiteiten van Leiden en Amsterdam is het argument van Rombouts dat het ministerie van Binnenlandse Zaken geen aandacht heeft voor een onderbouwing van de twee assumpties komen te vervallen.¹¹ Het ministerie gaf zelfs opdracht voor genoemde studie. Of de assumpties door de onderzoeksresultaten worden onderschreven is echter de vraag. Alvorens die vraag aan de

orde kan komen, dient een nadere operationalisering van bestuurskracht te worden gegeven en moeten de belangrijkste resultaten van het onderzoek worden samengevat. Daarmee kunnen de twee eerste assumpties worden getoetst.

3. De bestuurskracht van kleine gemeenten

Bij bestuurskracht gaat het om het vermogen van gemeenten om hun taken te behartigen. We mogen het interne functioneren van gemeenten dan ook niet zonder meer als indicator beschouwen voor de bestuurskracht van gemeenten. De mate van specialisatie, de mate van deskundigheid en zeker de mate van differentiatie zeggen op zich niets over de bestuurskracht van een gemeente. Specialisatie en differentiatie zijn slechts mogelijke voorwaarden voor het realiseren van een bepaalde output. En om die output gaat het uiteindelijk bij bestuurskracht.

Het vermogen van grotere gemeenten om een bepaalde output te leveren is vanzelfsprekend groter dan het vermogen van kleinere gemeenten. Maar ook de problemen waarvoor grotere gemeenten zich gesteld zien, zijn omvangrijker en grootschaliger. Bovendien is het wensenpatroon van de bevolking in grotere gemeente veelal gedifferentieerder. Derhalve dient het bij bestuurskracht niet te gaan om het abstracte vermogen van gemeenten tot het uitvoeren van taken, maar om de feitelijke taakbehartiging in het licht van de omvang en de complexiteit van de eigen problemen en behoeften.

Een dergelijke operationalisering vestigt de aandacht niettemin te eenzijdig op de lokale behoeften. Gemeenten hebben ook landelijke regelingen uit te voeren, indien centraal een bepaalde behoefte is vastgesteld. Bovendien mag van een gemeente worden verwacht dat problemen optimaal, dus ook efficiënt worden opgelost. Resumeënd is een bestuurskrachtige gemeente een gemeente die het vermogen bezit haar taken te behartigen, die derhalve in staat is wettelijke taken optimaal uit te voeren en die optimaal in staat is lokale problemen op te lossen en in lokale behoeften te voorzien.

Deze omschrijving geeft een nadere ingang voor operationalisering. Zo gaat het bij bestuurskracht

om doeltreffendheid (oplossen van problemen), om efficiency (optimaal oplossen van problemen) en om democratisch gehalte (het voorzien in lokale behoeften).

Binnen de mogelijkheden van het onderzoek zijn deze algemene criteria uitgewerkt. Zonder op de argumentatie voor deze verfijningen in te gaan, is de bestuurskracht uiteindelijk beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: *omvang* van de taakbehtiging (in welke mate worden taken door gemeenten behartigd, welke zijn de beleidsprestaties van de gemeenten), *kwaliteit* van de taakbehtiging, (snelheid waarmee zaken worden afgehandeld, rechtskwaliteit en kwetsbaarheid), *finaliteit* van de taakbehtiging (worden centrale of lokale doeleinden verwezenlijkt en in welke mate werken de doeleinden van de lokale politieke organen in de taakbehtiging door) en *efficiency* van de taakbehtiging.

Aan de hand van deze criteria is de taakbehtiging in 30 kleinere gemeenten intensief onderzocht.¹² Het onderzoek omvatte de realisatie van nieuwbouwplannen, de uitvoering van de WWV, de aanleg en het beheer van accommodaties voor buitensporten, het onderhoud van het openbaar groen, het beheer van het landelijk gebied en het zorgdragen voor de brandweer.

Het ligt niet in mijn bedoeling om de resultaten van de onderhavige studie hier uitgebreid weer te geven. Wie de resultaten van het onderzoek overziet, moet tot de conclusie komen dat de overheersende aandacht voor het inwonertal niet terecht is. Ten eerste omdat vele andere exogene factoren (randstedelijkheid, meerkernigheid, centrumfunctie) een zeker even grote aandacht verdienen als het gaat om het verklaren van verschillen in gemeentelijke bestuurskracht. Ten tweede omdat veelal bij nader inzien niet de gemeentegrootte bepalend blijkt te zijn, maar andere, met gemeentegrootte samenhangende, factoren. Een en ander wordt duidelijker indien we resumeren met welke facetten van bestuurskracht de gemeentegrootte op de verschillende beleidsterreinen *niet* samenhangt:

- Gemeentegrootte heeft bij voorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening geen invloed op de mate waarin de gemeente succesvol is tegenover hogere overheden, op de mate waarin be-

stemmingsplannen worden goedgekeurd, op de snelheid waarmee bestemmingsplannen vigerend worden en op de efficiency waarmee nieuwbouwplannen worden gerealiseerd.

- Gemeentegrootte hangt niet samen met de kwetsbaarheid van de taakbehtiging bij de uitvoering van de WWV (voor zover het gaat om het behartigen van continue taken), met de rechtskwaliteit (het aantal geground verklaarde bezwaarschriften vertoont geen samenhang) en met de kosten voor de uitvoering van de WWV per WWV-uitkeringsgerechtigde.

- Gemeentegrootte bepaalt niet de snelheid waarmee een nieuwe sportaccommodatie wordt gerealiseerd, evenmin de rechtskwaliteit van de realisatie (wel of niet conform bestemmingsplan).

- Gemeentegrootte als zodanig bepaalt niet de efficiency van het onderhoud van het openbaar groen.

- Gemeentegrootte bepaalt niet de invloed van de gemeente ten opzichte van hogere overheden bij de totstandkoming van bestemmingsplannen voor het buitengebied. Evenmin hangt gemeentegrootte samen met de snelheid waarmee het plan vigerend wordt en met de kwaliteit van het plan, voor zover dit aan het onthouden van goedkeuring door GS en het geground verklaren van beroepschriften door de Kroon valt af te lezen.

- De gemeentegrootte is ten slotte niet van invloed op de gemiddelde opkomsttijd van de brandweer. Gelet op het feit dat in gebieden met een hoger brandrisico de brandweer geacht wordt juist eerder aanwezig te zijn, zou men hier van een negatieve samenhang kunnen spreken.

Het is niet eenvoudig om aan te geven welke aspecten van bestuurskracht wel door de gemeentegrootte worden bepaald. In de regel werken grotere gemeenten trager, is de politieke invloed geringer naarmate gemeenten groter zijn en lijken grotere gemeenten zich op bepaalde punten minder gelegen te laten liggen aan wettelijke voorschriften. Grotere gemeenten hebben absoluut gezien een grotere output, in het licht van de in de gemeente levende problemen en wensen echter veelal een gelijkwaardige output. Grotere gemeenten lijken in bepaalde opzichten iets eerder in te spelen op nieuwe ontwikkelingen.

Deze conclusies zijn strijdig met een dominante

plaats voor de gemeentegrootte in de (beleids-)theorie over bestuurskracht van gemeenten. De betekenis van de gemeentegrootte voor de bestuurskracht van gemeenten lijkt nogal eens te worden overschat. Bovendien is de relatie tussen gemeentegrootte en de verschillende aspecten van bestuurskracht niet erg eenduidig. In bepaalde opzichten doen grotere gemeenten het 'beter', in andere opzichten daarentegen 'slechter'. Zonder te willen treden in de moeilijke kwestie wat beter is kan bij voorbeeld worden geconstateerd dat grotere gemeenten bij de WWV-uitvoering langzamer werken, dat de kosten van de brandweer hoger zijn in grotere gemeenten, dat grotere gemeenten minder vaak over vigerende bestemmingsplannen voor het buitengebied beschikken en dat in het algemeen de invloed van de politieke organen geringer is naarmate de gemeente groter is.

4. Grotere gemeenten bestuurskrachtiger dan kleine gemeenten?

De vraag of (zeer) kleine gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn kan alleen vanuit een normatief standpunt worden beantwoord. Evenzeer geldt dat voor de vraag of grote gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn. Onderzoek kan derhalve niet zonder meer de juistheid van de eerste twee assumpties aantonen. Men kan verschillend denken over de eerste assumptie en men kan verschillend denken over de tweede assumptie. Onderzoek geeft echter wel aan dat de beide assumpties in samenhang moeilijk zijn te onderbouwen.

Zoals gebleken is deze conclusie met twee argumenten te onderbouwen:

- ten eerste is de gemeentegrootte maar in beperkte mate bepalend voor de wijze waarop gemeenten hun taken behartigen (en daarmee voor de bestuurskracht van kleinere gemeenten);
- ten tweede blijkt dat de invloed van de factor gemeentegrootte, voor zover deze factor van andere determinanten kan worden geïsoleerd, niet altijd positief is.

Bovendien suggereren de assumpties dat een minimumdraagvlak (= minimuminwonertal) is aan te geven dat vereist zou zijn om taken bevredigend te kunnen behartigen. In de departementale nota's is

vaak, zij het nooit volledig en voor iedereen overtuigend, beredeneerd welk minimuminwonertal diende te worden aangehouden. Minister Struycken sprak in 1957 nog van een noodzakelijk geacht minimuminwonertal van 2 à 3.000 inwoners, minister Beernink sprak al over een noodzakelijk draagvlak van 8.000 inwoners en de ministers De Gaay Fortman en Wiegel introduceerden de grens van 10.000 inwoners die lange tijd zo'n onaantastbare positie heeft ingenomen in vele provinciale nota's.¹³ Bij geen van de beleidswijzigingen lag een gedegen argumentatie aan het nieuwe minimuminwonertal ten grondslag.¹⁴

In het Leids/Amsterdamse onderzoek zijn geen gemeenten onderzocht die kleiner waren dan 4.000 inwoners. Aangezien de twee eerste assumpties van het herindelingsbeleid in samenhang moesten worden verworpen, is het evident dat binnen de range van onderzochte gemeenten geen minimuminwonertal is aan te geven. Afgezien van de reeds genoemde argumenten speelt hier ook mee dat de betekenis van het inwonertal voor de bestuurskracht niet voor alle onderzochte beleidsterreinen gelijk is. Bovenal geldt echter dat andere determinanten, zoals geschetst, van zo'n groot gewicht zijn voor de bestuurskracht dat men met evenveel recht zou kunnen betogen dat alle meerkernige gemeenten moeten worden opgeheven of alle gemeenten met een weinig actieve gemeenteraad.¹⁵ Ik wil daarmee geenszins het denken over minimuminwonertallen ridiculiseren. In ieder geval is volstrekt onduidelijk waarom de gemeentegrootte hier het ultieme criterium zou moeten zijn. Dat grotere gemeenten zonder meer bestuurskrachtiger zouden zijn dan kleinere gemeenten is in het algemeen onjuist. Om die reden valt ook geen algemeen geldend minimuminwonertal aan te geven.

5. Vergroot herindeling bestuurskracht?

De verwerping van de twee eerste assumpties in samenhang is ook voor de derde en laatste assumptie van de beleidstheorie van belang. De eerste twee assumpties ('groter is beter') suggereerden immers dat het samenvoegen van kleinere gemeenten tot grotere eenheden de lokale bestuurskracht zou vergroten. Nu echter de gedachte dat

'groter ook beter is' van vraagtekens is voorzien, is het de vraag of gemeentelijke herindeling inderdaad aan een vergroting van de bestuurskracht bijdraagt. Bovendien is aangegeven dat bestuurskracht in hoge mate van andere factoren afhankelijk is. In dat opzicht is het wellicht belangrijker dat herindeling niet alleen tot grotere gemeenten leidt, maar bij voorbeeld ook tot gemeenten met een groter aantal kernen. Gemeentelijke herindeling zou derhalve wel eens heel andere effecten kunnen hebben dan men meestal aanneemt. Het is om die reden goed de verschillende studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling eens nader te bezien. Ik zal de belangrijkste conclusies hier samenvatten.

Aangezien ik me beperk tot studies van anderen ben ik afhankelijk van hun definitie van bestuurskracht. Het blijkt dat 'bestuurskracht' in deze studies niet of nauwelijks wordt gedefinieerd. Bovendien lijken vele onderzoekers bestuurskracht op een onjuiste manier te operationaliseren. Laat ik me daarom beperken tot de globale vraag in welke mate de kwaliteit van het bestuur in de gemeenten door gemeentelijke herindeling is 'verbeterd'.

De studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling geven aanwijzingen voor zowel positief als negatief te beoordelen veranderingen van de bestuurlijke kwaliteit ten gevolge van de herindeling. In het algemeen leidt herindeling tot een grotere differentiatie binnen het ambtelijk apparaat en in bepaalde gevallen tot specialisatie (zoals gezegd geen indicatoren voor bestuurskracht). Of de dienstverlening van de gemeente door herindeling verbetert is onduidelijk, aangezien de conclusies elkaar in dit opzicht tegenspreken. Wie de studies overziet wordt echter meer getroffen door stabiliteit dan door verandering. In de regel blijkt er niet zo heel veel te veranderen.

Dit geldt ook voor de regionale functie van de gemeenten. Het aantal gemeenschappelijke regelingen blijkt nauwelijks af te nemen na een streeksgewijze gemeentelijke herindeling.

Duidelijker zijn de conclusies over de financiële gevolgen van herindeling: herindeling blijkt – althans op het lokale niveau – niet kostenbesparend te werken. Beter: door frictiekosten en door structurele kosten vergen de nieuwgevormde gemeenten meer financiële middelen. Uiteindelijk zijn er

bij voorbeeld ook meer ambtenaren nodig dan voordien.

Dat de afstand tussen burger en bestuur groter wordt na herindeling is minder verrassend. De betrokkenheid bij het wel en wee van de gemeente neemt na herindeling af.

Hiermee zijn de resultaten van deze studies zeer summier samengevat. Aangezien ik eerder de conclusie dat in het algemeen niet bewezen is dat gemeenten door herindeling een krachtiger bestuur zullen krijgen, uitgebreider heb gemotiveerd, meen ik me hiertoe te mogen beperken. Er is geen reden om op dit moment op deze conclusie terug te komen. Dat ook het ministerie van Binnenlandse Zaken steeds weer nieuwe opdrachten verstrekt voor studies naar de effecten van herindeling geeft aan dat ook daar enige twijfel heerst over de grotere bestuurskracht van nieuwgevormde gemeenten.

Hier is van belang dat de juistheid van de derde assumptie op voorhand niet is aangetoond. Wel heeft de studie naar 'de bestuurskracht van kleine gemeenten' het 'onbesliste' karakter van de herindelingsstudies begrijpelijker gemaakt. Immers, als de eerste twee assumpties niet in samenhang zijn te onderbouwen, is het te verwachten dat ook de derde assumptie onjuist is. Als de betekenis van de gemeentegrootte voor de bestuurskracht van de gemeente maar gering is, heeft het ook weinig zin om met behulp van herindeling de gemeentegrootte te manipuleren.

6. Een ander beleid?

De evaluatiestudies laten zien dat twijfel aan de effecten van herindeling gerechtvaardigd is. In het bovenstaande is verduidelijkt dat het falen van het beleid mede kan zijn veroorzaakt door de onjuistheid van de assumpties die aan het beleid ten grondslag liggen: een foutieve beleidstheorie. Het beleid vraagt dus om een nieuwe theorie en mogelijk om andere instrumenten.

Door de politieke gevoeligheid van het onderwerp is de discussie over gemeentelijke herindeling op politiek en bestuurlijk niveau overigens nooit versaagd. Vooral over het minimumdraagvlak is veel gediscussieerd, mede omdat zo vaak aan de noodzakelijk geachte ondergrens werd ge-

sleuteld. Zo kwam minister Rietkerk enigszins terug op de eerder vastgestelde ondergrens van 10.000 inwoners: 'In specifieke gevallen zou dan kunnen blijken dat gemeenten met minder dan 10.000 inwoners kunnen worden gevormd, c.q. kunnen blijven bestaan. (...) Een meer genuanceerde toepassing van de criteria voor gemeentelijke herindeling is op zijn plaats'.¹⁶ De huidige staatssecretaris De Graaff-Nauta heeft de ondergrens verder verlaagd tot 6.000 à 8.000 inwoners. Discussie over het minimumdraagvlak hield echter geen verwerping van de heersende beleidstheorie in, eerder een ondersteuning.

Toch werd in de laatste jaren ook de beleidstheorie zelf vaker ter discussie gesteld, in aanvang vooral van CDA-zijde: 'Vanwaar toch dat ongrijpbare dogma, dat kleine gemeenten niet bestuurskrachtig zouden zijn'.¹⁷ Steeds vaker werd een vraagteken geplaatst bij een gemeentelijk herindelingsbeleid dat zo nadrukkelijk aan het getalscriterium is verbonden. Voor het eerst is recent onder invloed van deze discussie een voorgestelde herindeling (in de Bommelerwaard) door de Staten-Generaal afgestemd. Ook andere politieke partijen zijn in hun programma's steeds voorzigtiger geworden over de noodzaak van een herindeling louter gebaseerd op een inwonertal criterium.¹⁸

In dit verband is een pleidooi voor een zogeheten 'knelpuntenbenadering' hoorbaar. Een dergelijke benadering impliceert dat herindeling (of een andere vorm van bestuurlijke reorganisatie) alleen noodzakelijk (en geoorloofd) is, als een bij onderzoek gebleken gebrek aan bestuurskracht een knelpunt vormt voor de taakbehartiging op lokaal niveau.

Een dergelijke benadering, het zal duidelijk zijn, sluit veel beter bij de resultaten van het Leids/Amsterdamse onderzoek aan. Het onderzoek heeft immers niet aangetoond dat alle gemeenten voldoende bestuurskrachtig zijn (welke gemeenten dit zijn is overigens ook een normatieve vraag, die men niet kan beantwoorden zonder de formulering van concrete criteria waaraan gemeenten moeten voldoen). Het onderzoek heeft wel aangetoond dat niet in algemene zin kan worden vastgesteld welke gemeenten wel en welke gemeenten niet voldoende bestuurskrachtig zijn.¹⁹ Om een gebrek aan bestuurskracht te kunnen aan-

tonen zal men zich niet kunnen baseren op algemene wetmatigheden, maar op een concreet onderzoek naar knelpunten ten aanzien van de bestuurskracht van de betreffende gemeente. En dat is wat een knelpuntenbenadering in wezen voorschrijft.

Een knelpuntenbenadering maakt het te voeren beleid er overigens niet eenvoudiger op. Van geval tot geval zullen niet alleen knelpunten moeten worden aangetoond, de 'politiek' zal ook een antwoord moeten geven op de concrete vraag wát als knelpunt moet worden aangemerkt. Duidt het niet vaststellen van een bestemmingsplan voor het landelijk gebied op een niet te tolereren knelpunt, is een termijn van drie weken acceptabel voor een beslissing over een uitkering, is een gemiddelde opkomsttijd van de brandweer van acht minuten nog tolerabel? Dit alles neemt niet weg dat het getalscriterium een schijnzekerheid is gebleken.

Gelet op het toenemende protest tegen herindeling, vooral van CDA-zijde, was het onvermijdelijk dat een kabinet, waarvan het CDA deel uitmaakt, eens de eerste twee assumpties van de gepresenteerde beleidstheorie zou nuanceren. Het tweede kabinet-Lubbers heeft dit inderdaad gedaan. Zo vermeldt het regeerakkoord:

'4. Gemeentelijke herindeling.

Het gemeentelijk herindelingsbeleid wordt mede in het kader van de decentralisatie voortgezet ter versterking van de gemeentelijke autonomie. Daarbij zal aandacht worden besteed aan factoren als concrete knelpunten, de functie van de gemeente mede in relatie tot buurgemeenten, geografische en sociale omstandigheden, inwonertal, financiële gevolgen.²⁰

Hoewel een liefhebber van duidelijke teksten zich iets anders bij een dergelijk document voorstelt, zijn twee aspecten in deze tekst toch zeer opvallend. Ten eerste wordt het inwonertal niet meer als enige bepalende factor gezien, ten tweede wordt gesproken over 'concrete knelpunten'. Aan dit compromis lijken twee strijdige beleidstheorieën ten grondslag te liggen. (Ofwel de beleidstheorie kent interne tegenstrijdigheid.)

Dat de beleidswijziging een moeizaam compromis was en dat velen de oude beleidstheorie nog niet wensten los te laten, werd in de maanden na

de start van het kabinet reeds voldoende duidelijk. Verwarrende discussies in de Tweede Kamer gaven sommigen de indruk dat het getalscriterium (de eerste twee assumpties van de beleidstheorie) was komen te vervallen. Bij de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1987 werd door de staatssecretaris weer nadrukkelijk vastgehouden aan een – zij het lager – minimuminwonertal voor alle gemeenten. In ieder geval werden de provinciale besturen door de staatssecretaris aangespoord om de herindelingsplannen voort te zetten, mede op basis van minimaal noodzakelijk geachte aantallen inwoners.

De oude beleidstheorie (de gemeentegrootte is bepalend voor de bestuurskracht en te kleine gemeenten moeten daarom worden opgeheven) is derhalve nog niet ingeleverd voor een nieuwe theorie (onvoldoende bestuurskrachtige gemeenten moeten worden opgeheven en welke gemeenten onvoldoende bestuurskrachtig zijn kan niet in algemene zin worden bepaald, maar dient op basis van een concreet knelpuntenonderzoek te worden vastgesteld). Het huidige kabinet hinkt op dit moment in feite op de twee (met elkaar strijdige) beleidstheorieën. Dit werd onlangs wel heel treffend door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken De Graaff-Nauta geïllustreerd. Zij merkte op dat voordat herindeling plaatsheeft 'gekeken moet worden naar de knelpunten die de gemeenten bij de uitoefening van hun taken ondervinden'.²¹ Ongeveer in directe aansluiting ventileerde ze de opvatting dat 'in algemene zin gemeenten met minder dan 6.000 à 8.000 inwoners in beginsel bij de herindeling moeten worden betrokken. Bij de vorming van gemeenten moet in beginsel worden gestreefd naar gemeenten met een grootte van 8.000 à 14.000 inwoners'. Of men wil op basis van onderzoek vaststellen welke gemeenten met onoverkomelijke knelpunten kampen of men weet van tevoren reeds welke gemeenten dit betreft. In ieder geval kon de verschuiving van de beleidstheorie niet treffender worden verwoord.²²

Noten

1. Handelingen II 1982-1983, p. 1913.
2. C.J.M. Schuyt haalde deze beeldspraak aan tijdens een inleiding op de Bestuurskundige Marktdag op 14 november 1986 in 's-Gravenhage.

3. W. Derksen, J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack, *De bestuurskracht van kleine gemeenten; beleidsrapport*. Onderzoekscentrum Sturing en Samenleving RU Leiden/Stichting voor Economisch Onderzoek Universiteit van Amsterdam, 1987.

4. Zie W. Derksen, Gemeentelijke herindeling en effecten van beleid, *Beleid en Maatschappij*, 1981, p. 218-229. Zie ook W. Derksen, Gemeentelijke herindeling en pluriformiteit, in: W. Derksen en A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1985, p. 339-349. De recentere evaluatiestudie betreft de herindeling van Zuid-Limburg: Twijnstra Guddé, *Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg*, Deventer 1984.

5. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Notitie Gemeentelijke Herindeling*, juni 1984, p. 17.

6. Ministerie van Binnenlandse Zaken, t.a.p., 1894: achtereenvolgens p. 25 en 24.

7. Raad voor Binnenslands Bestuur, *Advies over gemeentelijk herindelingsbeleid*, 16 juli 1984, p. 19.

8. Vergadering 27 april 1984, IPO-Bestuurlijk Overleg.

9. L.E.M. Klinkers, *Een analyse van de Nota van Gedeputeerde Staten van Gelderland inzake de gemeentelijke herindeling van de Midden-Betuwe van 6 maart 1979*; juni 1982.

10. A.G.J.M. Rombouts, *Gemeenten zonder garanties; een onderzoek naar de procedure voor gemeentelijke herindeling in Nederland, België, Denemarken en Zweden*, 's-Gravenhage 1986.

11. Zie noot 4.

12. Het betrof 10 gemeenten van 4.000-5.000 inwoners, 10 gemeenten van 14.000-15.000 inwoners en 10 gemeenten van 30.000-35.000 inwoners.

13. Zie onder andere W. Derksen, Gemeentelijke herindeling en pluriformiteit, in: W. Derksen, A.F.A. Korsten (red.), *Lokaal bestuur in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1985, p. 339-349.

14. Ook in de meest recente notitie van het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt onvoldoende aangegeven waarom mag worden verondersteld dat gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners onvoldoende bestuurskrachtig zijn: 'blijft het criterium van 10.000 inwoners, als compromis tussen verschillende invalshoeken en eisen, een nuttig ijkpunt'. Zie noot 6, p. 10.

15. De bevinding dat een algemeen geldend minimuminwonertal niet is aan te geven wordt bevestigd door de verschillende studies naar de effecten van gemeentelijke herindeling. Zij gaven nimmer indicatie voor een minimuminwonertal.

16. Zie noot 6, p. 13.

17. CDA-bestuurders, *Gemeentelijke herindeling in Noord-Brabant nodig?*, Goirle 1979, p. 6.

18. Terwijl het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA van 1986 een voortzetting van het herindelingsbeleid beoogde, amendeerde het PvdA-congres het programma zodanig dat herindeling alleen was toegestaan als de landelijke en provinciale overheid 'op basis van een zorgvuldig onderzoek' konden aan tonen dat voor een doelmatiger functioneren een gemeentelijke herindeling noodzakelijk was.

19. Nogmaals: voor zover het gemeenten boven 4.000 inwoners betreft.

20. Regeerakkoord Tweede kabinet-Lubbers, 's-Gravenhage 1986, p. 35.

21. Toespraak voor de 'CDA-vrouwen Noorden des lands' januari 1987. Zie de Publikatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken van 27 januari 1987, nr. o 126.

22. De minister-president lijkt overigens het hinken op twee beleidstheorieën al achter zich te hebben gelaten ge-

tuige zijn column in het blad 'Namens' van maart 1987. Hij stelde hier: 'Er moet een dringende reden zijn de zwakke kleine gemeenten samen te voegen en, is die goede reden er niet, dan niet samenvoegen. Zo zijn wij dan bij drie bestuurslagen tot behoorlijke intergemeentelijke samenwerking en een wat beperkter aantal gemeenten gekomen (beperkter op *kwalitatieve gronden, vanwege diverse knelpunten en niet op grond van louter getalsmatige overwegingen*)' (*Namens*, jrg. 2, nr. 2, p. 70; cursivering van mij, wd).

Het bevolkingsvraagstuk in de jaren '80: opvattingen over overheidsbeleid

P.J. Rozendal, H.G. Moors en F.L. Leeuw

In 1983 sprak de regering haar voorkeur uit voor een stationaire bevolking op een iets lager niveau dan de huidige omvang van ruim 14 miljoen inwoners. Om dit doel te realiseren is een geleidelijke stijging van de vruchtbaarheid in de jaren '80 noodzakelijk.

Deze studie onderzoekt de mogelijkheden voor het beleid om aan de gewenste ontwikkeling bij te dragen en bekijkt de acceptatie van een dergelijk beleid door de Nederlandse bevolking.

222 blz.

ISBN 90 70990 02 4

f 33,50

Besteladres: Secretariaat NIDI, Lange Houtstraat 19, 2511 CV Den Haag