

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 102¹

25 655

Gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 1998

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard (25 655) in Uw Kamer op 8 september jongstleden, heb ik toegezegd mijn opvattingen over het gemeentelijke herindelingsbeleid in een beleidsnotitie neer te leggen.

In bijgaande Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling, die in de ministerraad van 27 november 1998 is vastgesteld, schets ik mijn denkbeelden over het openbaar bestuur, met name wat de gemeenten betreft, en ga ik – met als grondslag het regeerakkoord – in op de benadering die mijnerzijds zal worden gekozen waar het gaat om de beoordeling van herindelingsvoorstellen.

Ik spreek de hoop en de verwachting uit, dat mede op basis van deze beleidsnotitie voldoende overeenstemming is te verkrijgen om de komende periode op een vruchtbare wijze het wetgevingstraject op het gebied van gemeentelijke herindeling uit te voeren. Ik zie uit naar een vruchtbare gedachtewisseling.

Voorts meen ik, dat met deze notitie de mogelijkheid wordt geopend de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet algemene regels herindeling, de Provinciewet en de Gemeentewet (25 234) met uw Kamer voort te zetten. Ik hecht daar ook zeer aan. Een belangrijk argument voor de suggestie uwerzijds tijdens de mondelinge behandeling op 22 april 1998 met de toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, om het voorstel aan te houden, was immers gelegen in de vraag of het niet beter zou zijn aan het nieuwe kabinet over te laten of het wil doorgaan met de verdediging van het onderhavige wetsvoorstel. Ik kan u, na consultatie in de ministerraad, meedelen dat ik hiertoe ten volle bereid ben.

Een ander argument betrof uw wens om een inhoudelijke discussie over het beleidskader mogelijk te maken. Ik meen hieraan door middel van

¹ De vorige stukken inzake dit wetsvoorstel zijn gedrukt onder EKnr. 275 t/m 275g, vergaderjaar 1997–1998.

deze notitie, die eveneens aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is
gezonden, te hebben voldaan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Inleiding

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard (25 655) in de Eerste Kamer op 8 september 1998, heb ik toegezegd mijn opvattingen over het gemeentelijke herindelingsbeleid te geven. Hieronder zal ik mijn denkbeelden over het openbaar bestuur, met name wat de gemeenten betreft, nader schetsen en ingaan op de inzet die mijnerzijds zal worden gekozen waar het gaat om de beoordeling van herindelingsvoorstellen.

Het regeerakkoord is daarbij vanzelfsprekend richtinggevend, daar waar het richting geeft. Er blijft natuurlijk ook, of misschien wel juist in het openbaar bestuur ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en gedachten. Vast staat dat gemeentelijke herindeling al decennia lang een veelbesproken onderwerp is. Ook voor de komende periode staat dit onderwerp op de agenda, waarbij ik mij verbonden voel met het uitgangspunt van consistentie en continuïteit van beleid, maar vooral ook gebonden aan het regeerakkoord. Dat gaat in op een groot aantal aspecten die het openbaar bestuur betreffen. In deze notitie beperk ik mij evenwel tot het onderwerp gemeentelijke herindeling. In een afzonderlijke notitie zal worden ingaan op de andere aspecten die inwerken op het functioneren en de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Het regeerakkoord bevat de volgende passages die richtinggevend zijn voor de bestuurlijke reorganisatie, voorzover toegespitst op het gemeentelijk herindelingsbeleid:

Centrumgemeenten moeten in staat zijn hun centrumfunctie te vervullen. Indien zich ruimtelijke knelpunten voordoen, dan wel samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan worden overgegaan tot grenscorrecties tussen gemeenten, dan wel tot gemeentelijke herindeling. Ook als het bestuurlijk draagvlak van kleinere gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken, kan worden overgegaan tot gemeentelijke herindeling. Herindelingsvoorstellen, waaronder die voor Den Haag en de regio Eindhoven/Helmond, waarmee een aanvang is gemaakt worden verder in procedure gebracht en in principe uitgevoerd conform de provinciale voorstellen.

Die gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden worden binnen een jaar geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling.

Nagegaan wordt of en hoe vrijwillige gemeentelijke herindeling kan worden gestimuleerd.

In het eerste deel van deze notitie zal ik na een korte historische terugblik (1.1.) ingaan op relevante maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen (1.2.), de ontwikkelingen in het herindelingsbeleid (1.3.), resultaten van wetenschappelijk onderzoek (1.4.) en praktijkervaringen van bestuurders (1.5.). In het tweede onderdeel van de notitie zal ik de verwachte ontwikkelingen schetsen (2.1.) en de consequenties daarvan voor gemeenten (2.2.), alsmede mijn beschouwingen voor de langere termijn geven (2.3.). Het laatste deel van de notitie wordt gebruikt om de praktische uitwerking van het herindelingsbeleid voor de komende periode te schetsen. Daarbij wordt tevens ingegaan op de consequenties van de tekst van het regeerakkoord ten aanzien van versterking centrumgemeenten (3.1.), versterking (te) kleine gemeenten (3.2.) en vrijwillige herindeling (3.3.).

Vervolgens wordt ingegaan op de wijziging van de Wet algemene regels herindeling (3.4.) en tenslotte volgt mijn conclusie (3.5.).

Ik spreek de hoop en de verwachting uit, dat over de hoofdlijnen van de door mij gekozen benadering voldoende overeenstemming is te verkrijgen om de komende periode op een vruchtbare wijze het wetgevingstraject op het gebied van gemeentelijke herindeling uit te voeren. Het is overigens mijn opvatting dat het proces van gemeentelijke herindeling – daar waar het geurgeerd is – wordt gesteund met een zorgvuldig, doch straf tempo. Het moet toch denkbaar zijn deze processen – in nauwe samenwerking – een hoger bestuurlijk tempo mee te geven.

Deel I

1.1. Historisch perspectief

Het staatsrechtelijk begrip «gemeente» wordt voor het eerst gebruikt in de Staatsregeling van 1798 van de Bataafse Republiek. Stad en platteland werden administratief gelijkgesteld door middel van deze benaming. Daarmee vervielen op dat punt de verschillen tussen steden en platteland, hetgeen overigens vooral ten koste ging van de (stads)rechten van de steden.

Ruim een halve eeuw later werden in de gemeentewet van 1851 de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van de gemeentebesturen geregeld.

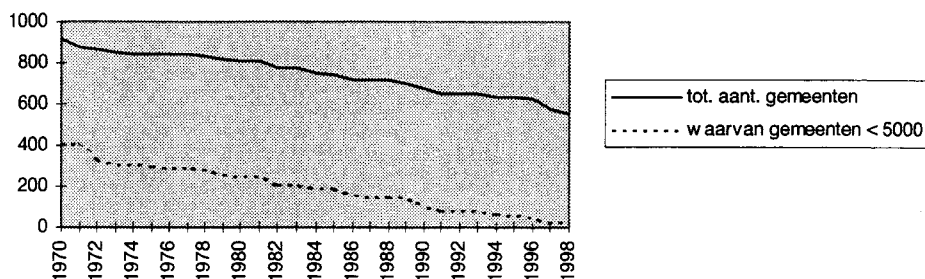
Onlosmakelijk met deze wet verbonden is de naam van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Thorbecke, wiens geboortjaar overigens samenvalt met het jaar van de zojuist genoemde Staatsregeling. In het kader van gemeentelijke herindeling wordt hij nog wel eens opgevoerd als degene die tegen opheffing van gemeenten zou zijn geweest. Dat is echter geenszins het geval. Al onder zijn bewind werden de eerste gemeenten opgeheven. Thorbecke wenste gemeenten die minder dan 25 kiesgerechtigden voor de gemeenteraad kenden, zo snel mogelijk met andere samen te voegen. Overigens was uitgangspunt in de Franse periode 1810 tot 1813 dat het aantal inwoners van een gemeente tenminste 500 moest zijn.

Van vermindering van het aantal gemeenten is reeds over langere tijd sprake. Zo waren er bij de aanvaarding van de gemeentewet in 1851 nog 1209 gemeenten, in 1900 nog 1121, in 1950 1012.

Vervolgens gaat het aanzienlijk sneller: in 1975 waren er 842 gemeenten, in 1985 nog 741 en in 1995 was het aantal gemeenten 633. Op 1 januari aanstaande zullen er 538 gemeenten zijn.

Onderstaande grafiek geeft het verloop van het aantal gemeenten vanaf 1970 tot heden weer, waarin ter vergelijking tevens de vermindering van het aantal gemeenten met minder dan 5 000 inwoners zichtbaar is gemaakt.

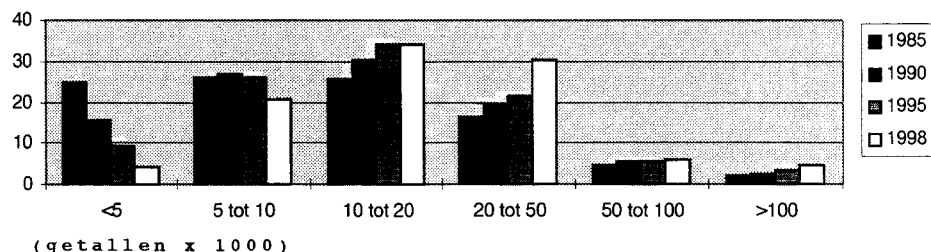
Figuur 1: Afname van het aantal gemeenten in Nederland, 1970-1998



Bron: CBS (Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1998)

Tevens kan worden geconstateerd dat, zowel door de autonome bevolkingsgroei van gemeenten als door gemeentelijke herindeling, vooral een toeneming van het aantal gemeenten met een inwonertal tussen 20 000 en 50 000 heeft plaatsgevonden. Dat is niet het geval met gemeenten tussen 50 000 en 100 000 inwoners. Dit heeft te maken met het gegeven, dat dergelijke gemeenten, gelet op hun schaal, slechts zelden betrokken zijn (geweest) bij gemeentelijke herindelingen. Het aantal gemeenten met minder dan 5 000 inwoners is echter sterk gedaald, terwijl tevens een afname plaats vond van gemeenten in de groep 5 000-10 000 inwoners. In figuur 2 is dit voor de periode 1985-1998 zichtbaar gemaakt.

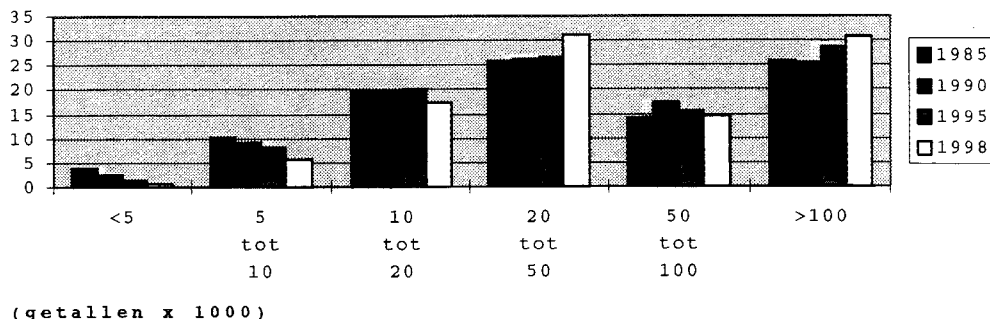
Figuur 2: Percentage gemeenten naar inwonerscategorie



Bron: CBS (Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1998)

Overigens moet worden bedacht, dat het percentage van de bevolking naar inwonerscategorie het hiervoor geschetste beeld van het aantal gemeenten per categorie nuanceert. In figuur 3 is dit weergegeven.

Figuur 3: Percentage van de bevolking naar inwonerscategorie (getallen x 1000)



Bron: CBS (Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1998)

In bijlage 1 is tenslotte een overzicht opgenomen van de sedert 1985 als gevolg van gemeentelijke herindeling opgeheven en nieuwgevormde gemeenten.

1.2. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen

Na deze korte historische terugblik wil ik eerst een aantal maatschappelijke ontwikkelingen aangeven die een directe relevantie voor (de grootte van) gemeenten hebben c.q. hebben gehad.

Deze ontwikkelingen hebben hun invloed gehad op de hierna te schetsen veranderingen in het recente beleid ten aanzien van herindeling.

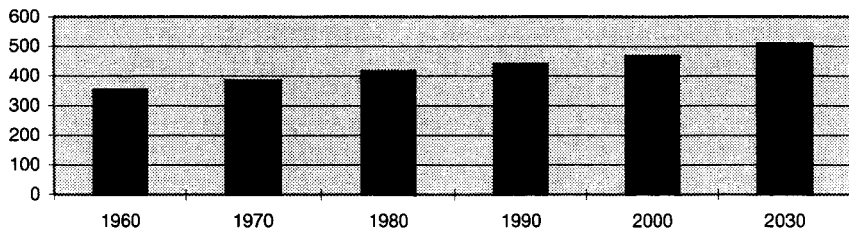
Onlangs verscheen het Sociaal en Cultureel Rapport 1998¹, dat als jubileumrapport van het 25 jaar bestaande Sociaal en Cultureel Planbureau ook op deze achterliggende periode terugkijkt.

¹ Sociaal en Cultureel Rapport 1998, Rijswijk september 1998.

Die analyse is verhelderend, omdat in het kader van gemeentelijke herindeling een van de uitgangspunten is, dat nieuw te vormen gemeenten voor een periode van tenminste vijftwintig jaar vooruit moeten kunnen. In dat licht is de constatering relevant dat Nederland er in deze periode drie miljoen inwoners bij kreeg, het aantal huishoudens met 70% toenam (onder andere als gevolg van de voortgaande individualisering, emancipatie en gezinsverduunning), en vooral de grote steden, qua bevolkingssamenstelling, door de komst van etnische minderheden een ander aanzien hebben gekregen, terwijl vooral ook de toepassing van informatietechnologie grote veranderingen van organisaties mogelijk maakt door het overbruggen van tijd en afstand. Al deze ontwikkelingen hebben voor de overheid in het algemeen grote gevolgen gehad en voor de gemeentelijke overheid in het bijzonder. Het zijn immers vooral de gemeenten die op grond van de praktijk van alledag primair een antwoord moeten vinden op maatschappelijke veranderingen en vraagstukken, omdat deze voor een aanzienlijk deel daar plaatsvinden en hun plaats vinden. Zo waren de gevolgen van de bevolkingstoename en de gezinsverduunning direct merkbaar in een forse groei van het aantal woningen. Dit heeft als consequentie gehad dat er een stevig beslag op de openbare ruimte werd gelegd, met indringende consequenties voor vele, binnen en buiten de «grenzen» voortbestaande gemeenten. Ik laat hier overigens de forse bestuurlijke opgave voor gemeenten buiten beschouwing die samenhangt met de sterk gegroeide mobiliteit en openbare orde- en veiligheidsvraagstukken.

Figuur 4 geeft een heldere illustratie van het toenemende ruimtebeslag. De grafiek toont aan, dat het inwonertal per km² land gemiddeld sinds 1960 sterk is gestegen en de komende decennia nog verder zal stijgen.

Figuur 4: Ontwikkeling in bevolkingsdichtheid/km²



Bron: CBS Statistisch jaarboek 1998

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de bevolkingsdichtheid in Nederland in de periode 1960–1998 geschetst aan de hand van indexcijfers.

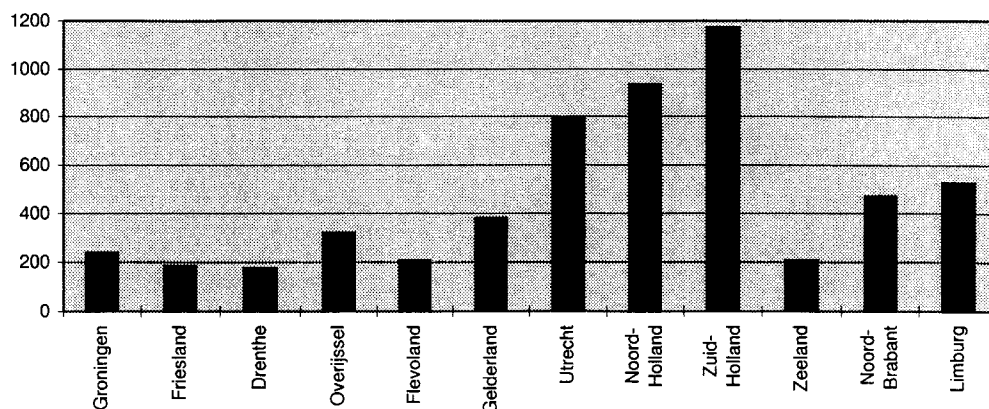
Het jaar 1960 is daarbij op 100 gesteld. Uit de tabel blijkt, dat de bevolkingsdichtheid met name in Utrecht, Noord-Brabant en Gelderland sterk is toegenomen. Hierin manifesteert zich mede de verdere verbreding van de «economische motor» die zich in het verleden vrijwel volledig concentreerde in het westen van Nederland. In Noord- en Zuid-Holland is de groei van de bevolkingsdichtheid relatief achtergebleven. Met name in de grote steden c.q. centrumsteden ging dit gepaard met verlies aan inwoners en vitaliteit van die steden.

Tabel 1: Bevolkingsdichtheid 1960–1998

Index	1960	1970	1980	1990	1998
Nederland	100	109	118	125	131
Groningen	100	107	112	112	113
Friesland	100	104	118	121	124
Drenthe	100	116	133	140	147
Overijssel	100	102	113	129	135
Flevoland	–	–	–	100	143
Gelderland	100	118	133	142	150
Utrecht	100	118	132	147	157
Noord-Holland	100	108	111	114	120
Zuid-Holland	100	109	111	117	122
Zeeland	100	105	117	119	125
Noord-Brabant	100	120	137	146	155
Limburg	100	116	124	128	132

Bron: CBS Bevolking der gemeenten in Nederland op 1 januari 1998.

Overigens moet worden bedacht, dat de bevolkingsdichtheid in ons land grote regionale verschillen kent. In figuur 5 wordt het aantal inwoners per km² per provincie weergegeven (situatie per 1998).

Figuur 5: Bevolkingsdichtheid/km² per provincie 1998

Bron: CBS Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1998.

Financiële Organisatie

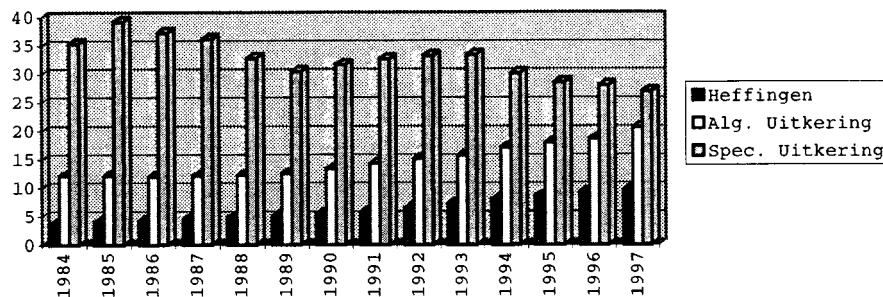
De bestuurlijke opgaven met name op lokaal niveau zijn, zoals in het voorgaande geïndiceerd, verdicht. Aanvankelijk werd hierop van rijkszijde probleemgeoriënteerd gereageerd. Zo ontstond op nationaal niveau in de naoorlogse periode een heel stelsel van «specifieke» uitkeringen voor de gemeenten. Deze specifieke uitkeringen konden door de gemeenten doorgaans voor slechts één beperkt doel worden gebruikt; de bestedingsvrijheid was minimaal. Deze beleidsverkokering deed in elk geval onvoldoende recht aan de samenhang van de vraagstukken waarvoor het lokaal bestuur zich gesteld zag.

Daarenboven was vanuit economisch opzicht de vorm van specifieke geldstromen, met elk hun eigen doelen en regels, sub-optimaal. Dit was dan ook – zij het wel laat – de belangrijkste reden eind jaren tachtig en begin jaren negentig van de decentralisatieoperatie. Daarmee werd het stelsel van specifieke uitkeringen gesaneerd. Dat gebeurde door bundeling van uitkeringen (bijv. Stadsvernieuwingsfonds, Sociale Vernieuwingsgelden, GSB-gelden, Werkfonds), òf door overheveling naar het Gemeentefonds.

Resultaat van deze actie was dat het aantal specifieke uitkeringen van ca.

500 werden teruggesnoeid naar ruim 100. Daarnaast werden in de loop der jaren de eigen belastinginkomsten van de gemeenten relatief groter. Dit alles droeg bij aan een groeiende slagkracht van gemeenten en gaf betere mogelijkheden de maatschappelijke opgaven integraal op lokaal niveau op te lossen. De toegenomen financiële onafhankelijkheid van de gemeenten blijkt uit onderstaande figuur 6.

Figuur 6: Opbouw gemeentelijke inkomsten 1984–1997 (percentages van het geheel)



Bron: Ministerie van BZK

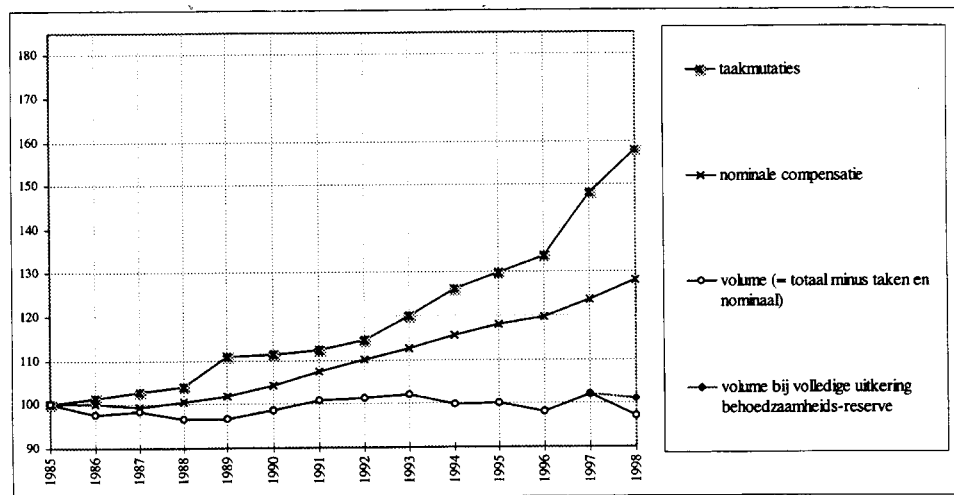
Decentralisatie

Wanneer de ontwikkeling van het gemeentefonds wordt gezien, blijkt dat de algemene uitkering over een periode van 12 jaar met ruim f 10 miljard ofwel 83% is gestegen. De uitkering over 1985 bedroeg in totaal circa f 12 miljard. In de begroting voor 1998 is voor de algemene uitkering een bedrag opgenomen van ca. f 22 miljard (stand Miljoenennota 1998). Deze forse stijging kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan de wijziging, in casu verzwaring, van het gemeentelijke takenpakket (ruim f 7 miljard). Ik wijs in dit verband op de decentralisatie van taken op het gebied van de Wet Voorzieningen Gehandicapten, het onderwijs, het jeugdbeleid, het beleid ten aanzien van nieuwkomers en de nieuwe Algemene Bijstandswet. De reële ontwikkeling van het gemeentefonds van 1985 tot en met 1998 bedraagt cumulatief – 2,8% (of 1% bij volledige uitkering van de behoedzaamheidsreserve 1998). In figuur 7 is dit weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen nominale ontwikkeling, ontwikkeling in verband met taakmutaties en reële ontwikkeling. De lijn «volume» geeft de ontwikkeling weer van het gemeentefonds, bij taken en prijzen van 1985.¹

Overigens wordt voor de lopende kabinetsperiode een reële toename van het gemeentefonds voorzien van gemiddeld 1,8% per jaar, hetgeen duidelijk uitstijgt boven de groei in de vorige periode (0,3%).

¹ Ministerie van BZK, Financiële positie van de gemeenten verkend, Den Haag, maart 1998.

Figuur 7: Ontwikkeling gemeentefonds (index 1985 = 100)



Ook in het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 wordt geconcludeerd dat «de financiële afhankelijkheid van gemeenten ten opzichte van de rijksoverheid is afgenomen, mede dankzij de forse reductie van het aantal specifieke uitkeringen.» Daarmee zijn gemeenten beter in staat gesteld tot integraal bestuur.

1.3. Ontwikkelingen in het gemeentelijk herindelingsbeleid

Door de jaren heen hebben diverse argumenten ten grondslag gelegen aan het fenomeen «herindeling».

Veelal vormde het – te lage – inwonertal van gemeenten daarbij een belangrijk criterium. Zo gaf de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Wiegel, in 1978 als wenselijke ondergrens van gemeenten een inwonertal aan van 10 000¹. Ook minister Rietkerk ging van dit criterium uit als een nuttig ijkpunt dat niet los van andere argumenten gebruikt kon worden². Nadien zijn de uitgangspunten voor het herindelingsbeleid, midden jaren tachtig en midden jaren negentig, nader vastgesteld.

Knelpuntenbenadering (beleid 1986/1987)

In 1986–1987 zijn de hoofdlijnen van het herindelingsbeleid vastgelegd, zoals die tót september 1995 golden. Dat is gebeurd in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de begroting van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer³ en in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling in de Midden-Betuwe⁴. Dit was ten tijde van het Tweede Kabinet-Lubbers, waarin minister Van Dijk als minister van Binnenlandse Zaken zitting had.

Het onderwerp gemeentelijke herindeling behoorde destijds tot de portefeuille van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw De Graaff-Nauta. De toen vastgelegde uitgangspunten komen neer op een knelpuntenbenadering. In hoofdzaak ging het om de volgende rubricering van knelpunten:

1. juridisch-bestuurlijke (bijv. ontbreken van bestuurskracht en onvoldoende mogelijkheid tot ambtelijke specialisatie, kwetsbaarheid van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, kwetsbaarheid als gevolg van verhouding draagvlak en opgedragen taken);
2. sociaal-geografische (bijv. woonkernen die een eenheid vormen maar tot meer dan één gemeente behoren; aaneengegroeide hoofdkernen)

¹ Kamerstukken II 1978/79, 14 322 en 14 323, nr. 8.

² Kamerstukken II 1983/84, 18 448, nrs. 1 en 2.

³ Kamerstukken II 1986/87, 19 700 hfdst. VII nr. 11

⁴ Kamerstukken I 1986/87, 19 138, nr. 67A.

- die feitelijk deel uitmaken van een aangrenzende gemeente; isolement van delen van gemeenten als gevolg van natuurlijke barrières);
3. financieel-economische (bijv. een relatief hoog kostenniveau bij te kleine schaal; gering weerstandsvermogen om problemen op te vangen; afhankelijk van het voorzieningenniveau van andere gemeenten);
 4. Ruimtelijke (bijv. geografisch ruimtegebrek waardoor lokale en regionale functie niet op eigen grondgebied kan worden verwezenlijkt, grote verschillen in inwonertal en grootte tussen de aan samenwerkingsverbanden deelnemende gemeenten, die een effectieve samenwerking in de weg staan).

Op basis van deze knelpuntenbenadering werden gemeenten van minder dan 6000 à 7000 inwoners in hun bestuurlijke en ambtelijke mogelijkheden te kwetsbaar geacht. Daarom werden in beginsel vraagtekens geplaatst bij het zelfstandig voortbestaan van dergelijke gemeenten. Nieuw te vormen gemeenten zouden tenminste 8000 inwoners moeten tellen. Dat was dus minder dan minister Wiegel en minister Rietkerk voordien op het oog hadden. Overigens gold ook toen dat de beoordeling van de levensvatbaarheid van gemeenten op basis van een samenstel van overwegingen diende te geschieden en niet alleen op grond van een inwonercriterium. Daarbij diende tevens aandacht te worden gegeven aan de positie van de betrokken gemeenten in relatie tot hun buurgemeenten.

Het inwonercriterium van 8 000 voor nieuw in te stellen gemeenten was nadrukkelijk als ondergrens vastgelegd, maar in de praktijk bleek dit getal vooral een richtinggevende norm te worden. Hoewel dus op basis van dit uitgangspunt zeer wel gemeenten konden worden ingesteld van grotere omvang, is het merendeel van de in de periode 1987–1994 op grond van het inwonercriterium samengevoegde gemeenten ongeveer van die omvang.

Dit is opvallend, omdat het verschil in omvang met gemeenten die op grond van het inwonertal als te kwetsbaar werden beschouwd niet zeer groot is.

Met name gerelateerd aan het juridisch-bestuurlijke knelpunt leidde het gehanteerde inwonercriterium naar mijn opvatting en gerekend naar het huidige tijdsgewricht, tot veelal slechts relatieve versterking van gemeenten. Mede gelet op het feit, dat de wenselijke schaalgrootte van gemeenten evenzeer van andere factoren dan het inwonertal afhankelijk is, is het getalscriterium als uitgangspunt voor gemeentelijke herindeling naar mijn mening terecht losgelaten.

Het in 1986/1987 vastgestelde beleid, dat vooral zag op de uitgangspunten van herindeling voor heel kleine gemeenten, gaf onvoldoende richting aan de bestuurlijk-organisatorische oplossing met name ten aanzien van centrumgemeenten. Ten aanzien van die gemeenten speelden ook andere factoren een rol die de behoefte aan nieuwe beleidsuitgangspunten deden groeien. Ik denk met name aan de accommodatie van de groeiende bevolking in een nieuw ruimtelijke beleidskader, het grotestedenbeleid, de opkomst van de Vinexbouwlocaties, de (toenemende) problematiek van de regio, ook in haar bestuurlijke verhoudingen (BoN, Kaderwet, stadsprovincies) en de problemen van centrumgemeenten.

Daarnaast speelde de Europese dimensie, vooral de in het midden van de jaren tachtig in gang gezette bewustwording over de gevolgen van «Europa 1992», een belangrijke rol. Dit leidde op een aantal terreinen tot een versnelling, die ook in het openbaar bestuur doorwerkte, zeker ook in ons land. In economisch opzicht kwamen er signalen dat het negatieve tij aan het keren was.

Nederland kon zich weer opmaken om te werken aan de toekomst. Dit alles leidde ook tot aanpassing van het herindelingsbeleid in 1995.

In september 1995 is het kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie vastgesteld, waarvan het Beleidskader gemeentelijke herindeling onderdeel uitmaakte¹. De volgende zeven punten waren als richtingwijzend nader ingevuld:

1. Gemeentelijke herindeling dient betere mogelijkheden te bieden voor de bestuurlijke aanpak van maatschappelijke problemen en voorwaarden te scheppen voor een passende bestuurlijke inrichting van gemeenten.
2. De maatschappelijke problemen zijn niet voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten in stedelijke gebieden worden met meer en andere problemen geconfronteerd dan gemeenten in landelijke gebieden. Hetzelfde geldt voor gemeenten die een (regionale) centrumfunctie vervullen, in vergelijking met gemeenten die deze functie niet hebben. Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten dient met deze verschillen rekening te worden gehouden.
3. Gemeenten dienen in potentie over een zodanige (politieke en ambtelijke) bestuurskracht te beschikken dat zij, in principe voor een periode van ten minste 25 jaar, in staat zijn zelfstandig een substantieel pakket van sturende en verdelende lokale taken te behartigen. De schaal van de gemeenten dient hierop te worden afgestemd, zowel wat betreft inwonertal, draagvlak als oppervlakte.
4. Bij het bepalen van de wenselijke schaal van gemeenten moet er voorts van worden uitgegaan dat het lokale takenpakket zal groeien (decentralisatie). Het kabinetsbeleid inzake de bestuurlijke inrichting van ons land is daarop uitdrukkelijk gericht.
5. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen mede gericht te zijn op vermindering van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld de lokale taken zelfstandig uit te voeren.
6. Voorstellen tot gemeentelijke herindeling dienen, wat het gebied betreft waarop die voorstellen betrekking hebben, niet te beperkt te worden opgezet. In de meeste gevallen zullen de problemen die met behulp van herindeling kunnen worden opgelost of verminderd, zich manifesteren in een samenhangend gebied dat het territoire van meerdere bestaande gemeenten beslaat. In ieder geval moet worden voorkomen dat, door een te beperkte geografische opzet van herindelingsvoorstellen, problemen worden verschoven naar het aangrenzende gebied.
7. Gemeenten die in een regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren en woningbouw-, kantoor- of bedrijfslocaties op eigen grondgebied te verwezenlijken.

Deze zeven invalshoeken geven uitdrukking aan de opvatting dat gemeenten een slagvaardige partner moeten zijn om maatschappelijke ontwikkelingen, zowel in economisch, fysiek als in sociaal opzicht, te accommoderen.

Prioriteit in het herindelingsbeleid werd gelegd bij mogelijke schaalvergroting van centrumgemeenten, terwijl (overige) herindelingsvoorstellen bovendien niet te beperkt dienden te worden opgezet. Deze uitgangspunten waren in overeenstemming met kort daarvoor in overleg met de Tweede Kamer genomen beslissingen in het kader van gemeentelijke herindeling.

Daarbij ontstonden, in reactie op maatschappelijke veranderingen, grotere gemeenten dan in de jaren daarvoor. Bovendien was de lijn ingezet dat centrumgemeenten de ruimte moesten krijgen om de met name in die

¹ Kamerstukken II 1994/95, 21 427, nr. 111, bijlage 3.

gemeenten opeengestapelde maatschappelijke opgaven (zoals verlies van koopkrachtige inwoners, aantasting van de economische functie, aantasting van het leefklimaat enzovoorts) adequaat aan te pakken.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het daarvoor gevoerde beleid was, dat niet langer werd uitgegaan van een bepaald inwonertal als criterium voor opheffing of nieuwvorming van gemeenten. Het beleid werd minder gericht op (incidentele) knelpunten, maar meer gebaseerd op algemeen bestuurlijk-organisatorische argumenten.

Zoals hiervoor al is opgemerkt is de reden hiervoor, dat de wenselijke schaalgrootte van gemeenten evenzeer van andere factoren dan het inwonertal afhankelijk is. Maatwerk en differentiatie, waardoor met speciale plaatselijke of meer regionale verschillen rekening kan worden gehouden, zullen bij beslissingen over herindelingsvoorstellen altijd een belangrijke rol blijven spelen. Daarnaast werd het beleid ten aanzien van centrumgemeenten, voorzover deze waren gelegen buiten de kaderwettengebieden, nader uitgewerkt. Dit beleidsonderdeel raakte spoedig bekend als het C20-beleid.

Aangezien het beleidskader aansloot bij eerdere beslissingen en uitspraken in de Tweede Kamer in het kader van ingediende herindelingsvoorstellen, was de verwachting, dat het beleidskader van het vorige kabinet in overeenstemming zou zijn met de wensen die omtrent herindeling in het parlement leefden. De (politieke) praktijk wees in veel gevallen echter anders uit. Het nieuwe herindelingsbeleid is immers al vrij kort na vaststelling van het nieuwe beleidskader onderwerp van uitgebreide discussie geweest. Dat gebeurde bij de behandeling van de herindelingsvoorstellen inzake Noord-Brabant.

De eerste toets was de herindeling in de regio Den Bosch¹. Het meest in het oog springend onderdeel daarin was de samenvoeging van Den Bosch en Rosmalen. Dit was, passend binnen het kort daarna uitgebrachte nieuwe beleidskader, door het kabinet ingebracht en ging verder dan het provinciale advies. In het kabinetsvoorstel werd tevens Heusden bij Den Bosch gevoegd, dat er later weer, bij amendement, uit is verdwenen ten gunste van de latere samenvoeging Heusden/Mlijmen/Drunen. Daarna kwam het wetsvoorstel voor overig Brabant² aan de orde, waarin relatief stevige samenvoegingen van randgemeenten met centrumgemeenten (Breda, Tilburg) waren opgenomen, passend in het nieuwe beleidskader en het C20-beleid.

De wetsvoorstellen werden uiteindelijk door beide Kamers der Staten-Generaal aanvaard, maar duidelijk werd dat de door het vorige kabinet ingediende voorstellen in de ogen van diverse fracties op onderdelen té vergaand waren. Dit leidde bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor 1997 tot een door de leden Remkes (VVD), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA) en Oedayraj Singh Varma (GroenLinks) ingediende motie³. Daarin sprak de Kamer uit dat herindeling of grenscorrecties rond centrumgemeenten wenselijk kunnen zijn indien deze aantoonbaar leiden tot de oplossing van ruimtelijke knelpunten en dat andere argumenten als zelfstandig gegeven in het algemeen onvoldoende basis zijn om rond centrumgemeenten tot herindeling over te gaan.

Niet alleen de politiek maar ook de wetenschap heeft zich met gemeentelijke herindeling beziggehouden. Daarover volgen hieronder enkele opmerkingen.

¹ Kamerstukken 23 712, Gemeentelijke herindeling in het samenwerkingsgebied 's-Hertogenbosch.

² Kamerstukken 24 571, Gemeentelijke herindeling in de samenwerkingsgebieden Midden-Brabant, Breda en Westelijk Noord-Brabant en in een gedeelte van de samenwerkingsgebieden Zuidoost-Brabant en 's-Hertogenbosch.

³ Kamerstukken II 1996/97, 25 000 VII, nr. 18.

1.4. Resultaten van wetenschappelijk onderzoek

De laatste jaren zijn er ook diverse onderzoeken geweest naar de gevolgen van herindeling op verschillende terreinen.

Allereerst noem ik hier het rapport «Effecten van herindeling», dat onder verantwoordelijkheid van prof. dr. M. Herweijer c.s. is opgesteld¹. Uit het onderzoek werd onder andere geconcludeerd dat er twee soorten herindelingseffecten optreden, namelijk:

- schaafeffecten, die een duurzaam karakter hebben en het directe gevolg zijn van de toename van de schaal van de heringedeelde gemeente, en
- fusie-effecten, die tijdelijk van aard zijn en die rechtstreeks te maken hebben met het fusieproces waar de gemeenten mee te maken krijgen bij gemeentelijke herindeling.

Uit het onderzoek was gebleken dat de (negatieve) fusie-effecten soms langer duren dan verwacht en de (positieve) schaafeffecten kunnen overschaduwen. Vooral deze conclusie heeft veel aandacht gekregen, veel meer bijvoorbeeld dan de waarneming van positieve effecten op het gebied van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.

Ook de onderzoekers van genoemd rapport hebben expliciet aangegeven dat pas op langere termijn een compleet en zeker overzicht ontstaat van alle effecten van herindeling.

Bedacht moet worden dat het rapport slechts is gebaseerd op onderzoek dat is gedaan naar de effecten van de gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen die per 1 januari 1990 is ingegaan. In het onderzoek zijn de bestuurlijke en ambtelijke organisatie zowel als de prestaties op verschillende beleidsterreinen van drie (clusters van) gemeenten vóór de herindeling vergeleken met die in de situatie na de herindeling. Tevens zijn de heringedeelde gemeenten vergeleken met twee niet heringedeelde Groningse gemeenten.

In een antwoord van 22 december 1995 op vragen van het lid van de Eerste Kamer, de heer Wiegel (VVD), en in een beoordeling van het rapport bij brief van 5 februari 1996, kenmerk BW95/2403, aan de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer is uitgebreid ingegaan op het rapport. De belangrijkste conclusies van het onderzoek zoals die in de brief zijn opgenomen, vat ik hier kort samen:

Op het gebied van de ambtelijke organisatie viel een toename in specialisatie en professionalisering waar te nemen. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie nam hierdoor af.

In de sfeer van de bestuurlijke organisatie hadden meer wethouders een (bijna) voltijdsbaan, in tegenstelling tot de periode vóór de herindeling, maar de werkdruk van de wethouders nam niet af. Dit kon trouwens zeker in verband staan met het proces van samenvoeging, aldus de onderzoekers. De portefeuillevverdeling liet korte tijd na de herindeling meer interne samenhang en een consequente afbakening zien. Per saldo hadden de onderzoekers een sterkere positie van de democratisch gelegitimeerde bestuurders (raadsleden en wethouders) geconstateerd.

De politieke participatie bleek na de herindeling in de heringedeelde gemeenten te zijn afgenomen. De politieke partijen in de nieuwe gemeenten hadden (nog) geen vorm gevonden om in de nieuwe gemeenten de leden of de kiezers in de kernen te mobiliseren.

Gebleken was dat politieke partijen geen bijzondere inzet hadden gepleegd teneinde de burgers na herindeling (weer) te betrekken bij de politiek.

¹ Drs. J. M. J. Berghuis, prof. dr. M. Herweijer, mr. drs. W. J. M. Pol. *Effecten van herindeling*, Groningen, 1995.

Tot zover enkele conclusies ten aanzien van het onderzoeksrapport «Effecten van herindeling».

De toenmalige staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw Van de Vondervoort, achtte het onderzoek een waardevolle bijdrage aan de systematische vergaring van kennis en inzicht over de gevolgen van de gemeentelijke herindeling. Een belangrijke uitkomst is gelegen in het onderscheid schaafeffecten versus fusie-effecten. Op het gebied van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie zijn er belangrijke positieve schaafeffecten waargenomen. Die effecten ondersteunen het uitgangspunt dat herindeling van gemeenten voorwaardenscheppend is en daarmee de inhoudelijke argumenten die ten grondslag liggen aan het beleid met betrekking tot gemeentelijke herindeling. De uitkomsten van het onderzoek gaven derhalve geen aanleiding om afstand te nemen van de inhoudelijke argumenten die er zijn voor gemeentelijke herindeling. Daar voeg ik aan toe, dat mij uit bestuurlijke consultaties is gebleken, dat velen de bestuurlijke schaal van een aantal Groningse gemeenten na de herindeling nog als te klein bestempelen.

Tevens was in het rapport «Effecten van herindeling» vastgesteld dat een goede voorbereiding van gemeentelijke herindeling bijdraagt aan een beperking van de doorlooptijd van de invoering van de organisatieverandering en aan beheersing van andere veranderingskosten.

De hierboven vermelde constatering is aanleiding geweest in oktober 1996 een commissie in te stellen die op basis van bestuurlijke ervaringen informatie diende te verzamelen om gemeenten te ondersteunen bij de voorbereiding en implementatie van gemeentelijke herindeling. De commissie stond onder voorzitterschap van prof. dr. F. Fleurke (hoogleraar bestuurskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam) en was samengesteld uit (voormalige) bestuurders die persoonlijk ervaring hadden met gemeentelijke herindeling en uit vertegenwoordigers van IPO en VNG. De door de commissie aangedragen praktische informatie is opgenomen in de door het ministerie uitgegeven brochure «Inspelen op herindelings-effecten»¹. De brochure is op ruime schaal verspreid en onder andere aan alle gemeenten toegestuurd. In de brochure zijn de belangrijkste praktijkervaringen van de leden van de commissie met gemeentelijke herindeling opgenomen.

In de brochure is op praktische en inzichtelijke wijze ingegaan op een aantal onderwerpen, waar extra aandacht in het fusieproces wenselijk wordt geacht. Zo is onder andere ingegaan op de voorbereiding op een herindeling, de lokale politiek en de rol van politieke partijen, de afstand tussen burger en bestuur, de ambtelijke organisatie, de financiële fusie-effecten, de gemeentenaam en het gemeentehuis. Ten aanzien van alle behandelde onderwerpen zijn vele nuttige tips en aanbevelingen gedaan, terwijl de brochure eindigt met een «top 10-aanbevelingen».

Gelet op de diverse ontvangen reacties en nabestellingen van de brochure is daarmee duidelijk in een vraag voorzien. Op grond van de brochure kan worden geprofiteerd van de praktische ervaringen bij eerdere gemeentelijke herindelingen. Naar verwachting kan daarmee tevens worden bereikt dat negatieve fusie-effecten, ook voor wat betreft de politieke participatie, in ernst, duur en aantal afnemen, zodat de positieve effecten van herindeling (ook voor de betrokken burgers) eerder optreden.

Zoals hiervoor is aangegeven zijn in het rapport «Effecten van herindeling» vooral de fusieeffecten in beeld gebracht en kwamen de schaal-effecten minder duidelijk uit het onderzoek naar voren. Daarom heeft mijn ministerie opdracht verleend voor een onderzoek naar de langetermijn-

¹ *Inspelen op herindelings-effecten*, uitgave Directoraat-generaal Openbaar Bestuur, Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, juni 1997.

effecten van herindeling in relatie tot de kwaliteit van gemeenten. Dit onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. Th. A. J. Toonen, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, in samenwerking met Moret Ernst & Young Management Consultants. De verwerking van het onderzoek, waarin ook een aantal veelgehoorde negatieve neveneffecten van herindeling (zoals verminderde politieke participatie en toename lokale lastendruk) aan de orde worden gesteld, is onlangs afgerond. De door velen veronderstelde negatieve effecten van gemeentelijke herindeling op deze onderzochte onderwerpen blijken in vergelijking met gemeenten die niet zijn heringedeeld overigens niet of nauwelijks aantoonbaar. Op 19 november jongstleden is het rapport «Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit» gepubliceerd¹. Op enkele aspecten die in dit onderzoek zijn onderzocht wil ik hier ingaan.

In het rapport constateren de onderzoekers, dat voor- en tegenstanders van herindeling hun posities veelal bepalen in het perspectief van kwaliteitsverbetering of -verslechtering van het lokale bestuur. Kwaliteit is een meerdimensionaal begrip. De onderzoekers onderscheiden drie aspecten van kwaliteit:

- operationele kwaliteit,
- bestuurlijke kwaliteit en
- institutionele kwaliteit.

Deze drie kwaliteitsdimensies vertegenwoordigen verschillende niveaus van analyse in de beoordeling van systemen en deelsystemen van openbaar bestuur, in dit geval de gemeente.

Op het niveau van de operationele kwaliteit spelen vooral managementwaarden als responsiviteit, doelmatigheid en instrumentaliteit een rol. Op het niveau van bestuurlijke kwaliteit staan waarden centraal die betrekking hebben op het beleids- en besluitvormingsproces. De kwaliteit van het bestuurlijk proces moet worden beoordeeld op zaken als bestuurlijke integriteit, legitimiteit, prudentie, wederkerigheid van verhoudingen en externe verantwoording. Op het laatstgenoemde niveau gaat het om de kwaliteit van de «constitutie» van een bestuurlijk bestel of onderdelen daarvan. Daarbij zijn klassieke bestuurlijke waarden als de robuustheid, weerbaarheid, veerkracht en betrouwbaarheid van het openbaar bestuur aan de orde.

De verschillende kwaliteitsdimensies worden door de onderzoekers optisch voorgesteld als kwaliteitscirkels die in het functioneren van het openbaar bestuur elkaar vooronderstellen en wederzijds beïnvloeden.

Naast de verschillende kwaliteitsdimensies worden in het onderzoeksrapport ook verschillende rollen en hoedanigheden voor gemeenten vastgesteld, op grond waarvan effecten als gevolg van herindeling waarneembaar zijn. In discussies over gemeenten in het algemeen en herindeling in het bijzonder stellen de onderzoekers vier verschillende betekenissen van de gemeente vast. De Nederlandse gemeente verenigt de volgende functies in zich:

1. De gemeente als (bestuur van de) gemeenschap;
2. De gemeente als verlener van publieke diensten;
3. De gemeente als relatief zelfstandig, maar geïntegreerd onderdeel van een groter bestuurlijk geheel;
4. De heringedeelde gemeente wordt bovendien gekenmerkt door een vierde aspect, namelijk dat sprake is van een vernieuwde of in ieder geval gereorganiseerde bestuurlijke eenheid.

De beide genoemde invalshoeken «kwaliteit» en «functies» leiden in combinatie tot een kwaliteitskaart voor het lokale bestuur die in het onderzoek dienst heeft gedaan als theoretisch referentiekader. Op basis hiervan is een enquête gehouden onder een groot aantal actoren in 104

¹ Prof. dr. Th. A. J. Toonen, dr. M. J. E. M. van Dam, drs. M. C. S. Glim, dr. G. J. Wallagh, *Gemeenten in ontwikkeling, Herindeling en Kwaliteit*, Utrecht 1998.

gemeenten die in de periode 1982 tot en met 1994 zijn heringedeeld. Per heringedeelde gemeente is de mening gevraagd van de burgemeester, de secretaris, het hoofd van de afdeling P&O, een vertegenwoordiger van respectievelijk de grootste college- en oppositiepartij (periode 1994–1998), het sociaal-cultureel middenveld, het bedrijfsleven, de dorpsraad en de regionale media. Daarnaast is een vergelijking gemaakt tussen relevant geachte resultaten in heringedeelde gemeenten met die in niet-heringedeelde gemeenten om na te gaan of het mogelijk is de effecten ook daadwerkelijk aan de herindeling toe te schrijven.

De conclusie van de onderzoekers is dat het belangrijkste in het veld waargenomen effect van herindeling gezocht moet worden in de vermindering van de kwetsbaarheid van de gemeentelijke organisatie, op de voet gevolgd door het waargenomen effect van vergroting van het strategisch vermogen en van de professionaliteit binnen de ambtelijke organisatie. De onderzochte herindelingen hebben in het beeld van de respondenten vooral effect gehad voor de gemeente als verlener van publieke diensten.

Daarbij maken de onderzoekers de kanttekening dat de effecten vooral het ambtelijke deel van de organisatie betreffen en veel minder of niet de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke kaders, dus de gemeente als (bestuur van) de gemeenschap.

Waar over het algemeen een verbetering wordt waargenomen in termen van het ambtelijk functioneren van gemeenten, is het belang dat de respondenten hechten aan de effecten van herindeling voor de kwaliteit van de bestuurders en het bestuur veel geringer. De gerealiseerde schaalvergroting heeft er vooral toe geleid dat bestuurders meer tijd en aandacht kunnen besteden aan hun taken dan voorheen. De schaalvergroting is klaarblijkelijk niet zodanig geweest dat daarmee ook een wezenlijk nieuw of ander type bestuurder wordt aangetrokken tot het lokale bestuur.

Bovendien hebben de onderzoekers geconstateerd dat de gemeente als bestuur van de gemeenschap het concept is dat velen het sterkst aanspreekt.

Zoals al opgemerkt worden de meeste effecten van herindeling echter geregistreerd op het punt van de gemeente als dienstverlener. Bij de stellingname omtrent de (on)wenselijkheid van gemeentelijke herindeling worden derhalve de verwachtingen ontleend aan het concept van de gemeente als gemeenschap, maar worden de resultaten geboekt binnen het concept van de gemeente als dienstverlener. Om die reden is een potentiële teleurstelling over de effecten en effectiviteit van herindeling reeds bij voorbaat in de meningsvorming aanwezig. Dat betekent overigens ook, dat over de wenselijkheid en de uitgangspunten van gemeentelijke herindeling altijd discussie zal blijven bestaan, zeker op de korte termijn, tijdens het proces en bij de afwikkeling ervan.

Aanhakend bij de door de onderzoekers gegeven functionele indeling is het mijn opvatting dat de gemeente vooral als verlener van publieke diensten en als bestuur van de gemeenschap herkenbaar is. Ten behoeve van beide functies kan het nodig of wenselijk zijn gemeenten door samenvoeging te versterken, vooral ook om de basiskwaliteit die van gemeenten verwacht mag worden te kunnen blijven leveren. Het is om deze redenen dat ik in deze notitie vooral op deze elementen inga.

Zoals hiervoor is gebleken, kan op grond van wetenschappelijk onderzoek worden geconcludeerd, dat gemeentelijke herindeling belangrijke effecten kent. Wetenschappelijk onderzoek kan evenwel niet plaatsvervangend zijn voor een visie, voor politieke wilsvorming, over herindeling, terwijl bovendien niet alleen wetenschappelijk onderzoek of evaluatie van het gevoerde beleid interessant zijn om te betrekken bij een beoordeling van

het middel gemeentelijke herindeling. Ook de bestuurspraktijk en de denkbeelden in kringen van de VNG horen daarbij aangehaald te worden. In de volgende paragrafen ga ik daar nader op in.

1.5. Praktijkervaringen van bestuurders

Dat bij herindeling gemeenten van behoorlijke omvang moeten worden gevormd is een opvatting, zo is mij gebleken, die door vele recent bij herindeling betrokken burgemeesters wordt aangereikt. Van hun praktische ervaringen alsmede van de inzichten van de commissarissen van de Koningin heb ik vruchtbaar gebruik kunnen maken. Ik heb hen gevraagd hun opvattingen, indrukken en beelden ten aanzien van verwachte en gerealiseerde resultaten van gemeentelijke herindeling te mogen vernemen. Die opvattingen zijn door de bank genomen positief. Ik vat ze hieronder puntsgewijze samen.

Ervaringen van betrokken bestuurders

Als ik de reacties van betrokkenen kort samenvat, biedt herindeling volgens hen vooral kansen om uitgangspunten te herijken en klantgerichter te gaan werken. Herindeling heeft een impuls gegeven aan het zoeken naar nieuwe vormen om burgers bij de besluitvorming in de gemeente te betrekken.

Met name wordt de verbeterde kwaliteit (c.q. de mogelijkheid daartoe) van de ambtelijke organisatie ervaren. Dat geldt minder voor de bestuurlijke kwaliteitsverbetering: daarvoor is wellicht een langere periode nodig. Bij een goede voorbereiding van de gemeentelijke herindeling vallen de fusieproblemen mee. De relatie burgerbestuur verbetert noch verslechtert: waar wenselijk vervullen, als vorm van binnengemeentelijke decentralisatie, dorps- of wijkraden een goede functie. Volgens een aantal betrokkenen neemt de afhankelijkheid van gemeenschappelijke regelingen af en wordt men meer een volwaardig partner. Opgemerkt is dat samenvoeging van min of meer gelijkwaardige gemeenten grotere fusieperikelen geeft dan indeling van een kleine gemeente bij een grote(re) gemeente. Minder positieve reacties van betrokkenen zijn vooral ingegeven door de naar hun mening onvoldoende vergoeding van frictiekosten en het (op kortere termijn) niet kunnen waarmaken van efficiencyverbetering. Het voorbereidingsproces neemt veel tijd in beslag waardoor betrokken partijen te lang in onzekerheid verkeren.

Overeenkomstige reacties burgemeesters in onderzoek-Toonen c.s.

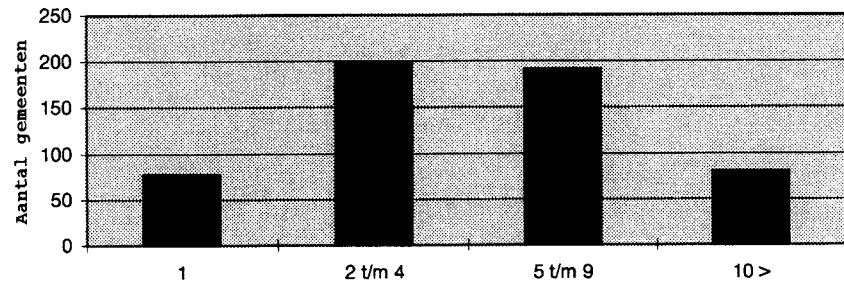
De in antwoord op mijn brief binnengekomen reacties van recent bij herindeling betrokken burgemeesters komen in grote lijnen overeen met de als belangrijkste aangeduide effecten van herindeling volgens burgemeesters die in het kader van het onderzoek van prof. dr. Th. A. J. Toonen c.s. zijn geconsulteerd. Voor dat onderzoek zijn onder andere de burgemeesters van 104 heringedeelde gemeenten in de periode 1982-1994 geënquêteerd (respons van 50 burgemeesters = 48,1%). Daaruit komt onder andere naar voren (en ik beperk mij tot een zeer korte samenvatting op dit moment), dat de burgemeesters een «grotere professionaliteit in de dienstverlening voor de burger» als belangrijkste effect zien, direct gevolgd door het effect van «vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie». Zij onderkennen zeer sterk het effect van «zakelijke en integere relaties tussen burger en gemeentepolitiek», «meer zorg voor de relatie tussen bestuur en burgers op wijk- of dorpsniveau» en «een verbeterde kwaliteit van de democratische besluitvorming in de gemeente». Ook kennen zij relatief veel belang toe aan het effect van «een grotere effectiviteit in bestuursnetwerken door een verbeterde bestuursondersteuning».

Een punt dat op grond van de ontvangen reacties mijn bijzondere aandacht trok, was het gegeven dat er geen aanwijzing is dat er in algemene zin negatieve consequenties worden verbonden aan het middel gemeentelijke herindeling in relatie tot begrippen als «lokale gemeenschap» en «identiteit». Mijns inziens is de conclusie, mede gebaseerd op mijn eigen waarnemingen, zeker gerechtvaardigd, dat lokale gemeenschappen met een eigen identiteit heel goed in het grotere verband van een heringedeelde gemeente kunnen functioneren en ontplooiën. Elke enigszins grotere gemeente of stad weet hierover mee te praten: er zijn zeer verschillende wijken en buurten, met zeer verschillende identiteiten en culturen. Daarbij is van belang dat gemeentebesturen oog hebben voor de (mogelijkheden van) differentiaties binnen hun gemeenten, ook hier is bestuurlijk maatwerk denkbaar en werkbaar. Bij samenvoeging van gemeenten kan binnengemeentelijke decentralisatie (wijk- en dorpsraden) of binnengemeentelijke deconcentratie een belangrijk middel zijn de (fysieke) afstand tussen burger en bestuur voor publieksaangelegenheden zo klein mogelijk te houden, of om recht te doen aan de eigenheid van bepaalde leefgemeenschappen. Bedacht moet daarbij worden, dat de begrippen «gemeente» en «gemeenschap» lang niet altijd één op één samenvallen. Binnen de administratieve grenzen van een gemeente zijn veelal meerdere kernen, gehuchten, dorpen of anderszins gemeenschappen aanwijsbaar. Slechts weinig gemeenten bestaan slechts uit één kern, hetgeen overigens nog niet wil zeggen dat die kern ook een gemeenschap vormt.

Zo is bijvoorbeeld in meerkernige gemeenten veelal sprake van verschillende woongemeenschappen, terwijl de inwoners voor bijvoorbeeld winkelveorzieningen, werk, recreatie, zorgvoorzieningen en dergelijke soms ver buiten hun woongemeenschap actief zijn. Een wijziging van de gemeentelijke schaal heeft als autonoom proces geen invloed op het functioneren van de gemeenschappen in een gemeente. Wel lijkt er veelal een negatief beeld te bestaan dat als gevolg van een gemeentelijke herindeling de identiteit van een gemeenschap verloren gaat. Naar mijn mening staan gemeenschappen overigens vaak al onder invloed van allerlei andere ontwikkelingen, waardoor het karakter min of meer ingrijpend wijzigt. Te denken valt aan de wijzigende samenstelling van de woongemeenschap als gevolg van verhuizingen, de mobiliteit ten opzichte van het werk, het wijzigende karakter als gevolg van de leeftijdsopbouw of de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen. Kortom, een gemeenschap is een levende vorm van organisatie die zich ontwikkelt, of er nu heringedeeld wordt of niet. Dat alles neemt niet weg dat ik het wel relevant vind dat woongemeenschappen in principe als geheel in één gemeente liggen, maar een gemeente kan natuurlijk verschillende en meerdere woongemeenschappen omvatten. Mijns inziens is het derhalve mogelijk een verondersteld «verlies van identiteit», indien gemeenten samengaan via extra bestuurlijke aandacht tot nuchtere proporties te reduceren. De fictieve grenzen van een lokale gemeenschap vallen immers vrijwel niet meer samen met de «administratieve» grenzen van gemeenten.

In onderstaande grafiek (figuur 8, bron: CBSstat) wordt weergegeven hoeveel gemeenten één of meer woonkernen hebben.

Figuur 8 : Aantal woonkernen binnen gemeenten



Uit de tabel blijkt dat 77 gemeenten bestaan uit één kern, 199 gemeenten hebben 2 tot en met 4 kernen, 191 gemeenten bestaan uit 5 tot en met 9 kernen en 80 gemeenten in ons land hebben meer dan 10 woonkernen.

Hierbij teken ik aan, dat slechts weinig onderwerpen die met de bestuurlijke organisatie van ons land te maken hebben zoveel emoties los kunnen maken als wanneer herindeling aan de orde is. En dat is niet alleen bij samenvoelingen van gemeenten, maar ook bij opsplitsing van gemeenten het geval. Bij eerdere discussies hierover in het kader van de voorgenomen vorming van stadsprovincies is dit wel gebleken. Over de vele redenen die daaraan ten grondslag liggen kan in deze notitie slechts op hoofdlijnen worden ingegaan. Wel is duidelijk dat de stellingname van het gemeentebestuur in het proces van grote invloed is op de wijze waarop burgers op een herindeling reageren. Veelal is de band tussen burgercomités of actiegroepen met het gemeentebestuur, als zij dezelfde richting willen uitgaan, zowel bij de oprichting als gedurende het gehele herindelingstraject, zeer intensief.

Daarnaast vervult ook de (lokale en regionale) pers een onmiskenbare rol bij het al dan niet activeren van de bevolking. In recent verschenen literatuur (bijvoorbeeld in «Kroniek van een gedwongen huwelijk»¹ over de samenvoeging van Rosmalen en 's-Hertogenbosch) zijn uitgebreide en leerzame beschrijvingen van dergelijke processen terug te vinden. Daaruit blijkt onder andere ook dat besturen baat hebben bij ondersteuning van hun verzet tegen herindeling vanuit de bevolking.

Tijdelijk wordt het beeld van het samenvallen van gemeente en gemeenschap opgevoerd om acties krachtig te mobiliseren. Het beeld dat de eigen gemeente wordt «opgeslokt» roept begrijpelijk veel emoties op. De ervaring leert overigens, dat na de besluitvorming alle betrokkenen zich spoedig aanpassen aan de nieuwe situatie.

Van belang is vast te stellen, dat indien sprake is van een eigen initiatief van gemeentebesturen tot vrijwillige samenvoeging, gemiddeld genomen emoties van de desbetreffende inwoners nagenoeg afwezig zijn. Ik noem als voorbeelden van dergelijke initiatieven Weert en Stramproy, Gulpen en Wittem, Bergen, Egmond en Schoorl en Hoevelaken en Nijkerk. Van onrust bij de plaatselijke bevolking of acties is daarbij niet gebleken. De opstelling van de betrokken gemeentebesturen, waarbij goede voorlichting aan de bevolking over de achtergronden (voor- en nadelen) van de herindeling is gegeven, is van aanzienlijk belang. Kennelijk is het in situaties van vrijwillige herindeling aan de burger beter over te brengen wat de meerwaarde van de samenvoeging is. Verlies van de eigen identiteit weegt in die situaties als zelfstandig argument klaarblijkelijk minder of niet zwaar.

¹ Dr. P. Depla, prof.dr. P. W. Tops, drs. R. Weterings, *Kroniek van een gedwongen huwelijk*, Delft, 1996.

Emoties als gevolg van (voorgenomen) herindelingen zullen nimmer geheel kunnen worden voorkomen. Dat is een onderdeel van het verwerkingsproces. Wel leert de ervaring, dat het nodig is de bij herindeling betrokken bestuurders er dringend op te wijzen burgers en maatschappelijke groeperingen op een tijdige en correcte manier bij het proces te betrekken, onder andere door een goede communicatie. Vanzelfsprekend is daarbij in de eerste plaats een belangrijke rol weggelegd voor het eigen gemeentebestuur, waar gewenst en nodig mogelijk ondersteund door de betrokken provinciebesturen. Het gaat immers per definitie om méér dan lokale belangen en om veelal ongelijke situaties in de betrokken gemeenten. In het laatste deel van deze notitie zal ik op mogelijkheden hiertoe nog terugkomen.

Beoordeling ontvangen reacties van betrokken bestuurders

Uit onderzoek en uit inzichten en ervaringen van lokale bestuurders moet worden afgeleid, dat de gedachte dat herindeling – los van het fusieproces als zodanig, dat evenals ieder ander reorganisatieproces in de beginfase een aantal als negatief ervaren effecten heeft – per saldo overwegend positieve effecten heeft. Zoals eerder is opgemerkt, is gemeentelijke herindeling één van de middelen – zij het een zeer belangrijk middel – om de voor gemeenten noodzakelijke voorwaarden te scheppen om aan de eisen van basiskwaliteit om slagvaardig in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen (blijven) voldoen. Ik zeg dat bij gebrek aan bestendige, duurzame alternatieven, die mijns inziens wel gevonden kunnen worden in allerlei, wat moeilijk te controleren samenwerkingsverbanden.

Tegelijkertijd is het duidelijk, dat hevige discussies over gemeentelijke herindeling van alle tijden zijn. Daarbij bestaat bij velen behoefte aan enige vorm van toetsingskader op basis waarvan voorstellen kunnen worden beoordeeld. Het gaat in feite om het kunnen formuleren van kwaliteiten waaraan gemeenten in ons bestuurlijke stelsel moeten kunnen voldoen.

Ik wil vervolgens kort stilstaan bij de discussie die binnen de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) is gevoerd over de toekomstige positie van de gemeenten.

Discussie binnen de VNG

Enige tijd geleden is op initiatief van het bestuur van de VNG discussie gevoerd over de toekomstige positie van de gemeenten. Die discussie heeft weliswaar niet tot een eensluidende stellingname van de leden van de VNG geleid, maar wel heeft zij mijns inziens bijgedragen aan het verder nadenken over de eigen toekomstige positie van gemeenten in ons bestuurlijke bestel. Belangrijke uitgangspunten in die discussie waren onder andere het behoud en de versterking van de gemeente als dichtst bij de burger staande overheid en het voorkomen van uitholling van het gemeentelijk takenpakket. In die discussie was gemeentelijke herindeling nadrukkelijk een voor de VNG aanvaardbaar middel om tot versterking van gemeenten te komen.

Overigens verwondert mij dat niet, aangezien het bestuur van de VNG al in 1975 in het kader van de voorgenomen reorganisatie van het binnenlands bestuur aan de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken meldde het eens te zijn met de noodzaak van een systematische en ingrijpende gemeentelijke herindeling¹. De discussie die wij ook nu nog steeds voeren heeft zowel sleetse als gelooide trekjes.

De discussie binnen de VNG leidde uiteindelijk tot een concept-bestuursstandpunt waarin als oriëntatiepunt voor gemeenten werd

¹ *Sterke gemeenten in nieuwe provincies*, Beschouwingen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het concept-ontwerp van wet reorganisatie binnenlands bestuur en het daarbij behorende memorandum, 's-Gravenhage, 1975.

uitgegaan van de wenselijkheid van fulltime-bestuurders, derhalve een ondergrens van 18 000 inwoners. Los van het feit dat noch het vorige, noch het huidige kabinet in het kader van herindeling de schaalgrootte van gemeenten wenst te verbinden aan een vaststaand inwonertal, is het goed te beseffen dat in ons land nog steeds méér dan de helft van de gemeenten minder dan 18 000 inwoners telt. Ter informatie wordt in onderstaand overzicht aangegeven hoeveel gemeenten gerangschikt naar enkele grootteklassen ons land per 1998 telt (totaal 548 gemeenten).

Tabel 2: Aantal gemeenten naar inwonerscategorie

Aantal gemeenten	aantal inwoners
36	< 6 000 inw.
77	< 8 000 inw.
135	< 10 000 inw.
225	< 14 000 inw.
291	< 18 000 inw.
376	< 24 000 inw.

Bron: CBS Bevolking der gemeenten in Nederland op 1 januari 1998.

Beoordeling herindelingsbeleid tot nu toe

Zoals in de aanvang van mijn notitie is vermeld, is het fenomeen «herindeling» van alle tijden.

Vanaf het ontstaan van gemeenten in staatsrechtelijk zin zoals wij die nu kennen, is het aantal gemeenten successievelijk afgenomen.

Op basis van wetenschappelijk onderzoek en op grond van ontvangen reacties van enkele tientallen direct betrokken bestuurders, ben ik van mening dat het middel herindeling in zijn algemeenheid voldoet aan de voornaamste doelstelling ervan. Het gaat dan met name om het scheppen van voorwaarden voor een zodanig gemeentelijke bestuur dat dit ook naar de toekomst toe tenminste voor enkele decennia in staat is kwaliteit te leveren en de te verwachten uitdagingen als gevolg van onder andere bevolkingsgroei, verstedelijking, toenemende concurrentie binnen Europa en ontwikkelingen op het platteland aan te kunnen.

Een constatering is ook, ter relativering van spontane, vaak kortstondige emotie, dat achteraf vrijwel nimmer zwarigheden worden vernomen die verwijzen naar onherstelbare slechte verhoudingen in nieuw gevormde gemeenten. Als de beslissing eenmaal is gevallen, passen zowel bestuurders als bewoners zich in het algemeen snel aan de nieuwe situatie aan. Ik ervaar het zo, dat gelet op de hiervoor genoemde doelstellingen zoals die uiteindelijk in de beleidsuitgangspunten zijn vastgelegd, herindeling een succesvol en nuttig middel is om het lokale bestuur aan de eisen van de huidige en toekomstige tijd aan te passen. Dat wil zeggen: in een Nederland dat (verder) decentraliseert in één Europa dat slechts burger nabij kan worden met gemeentebesturen die een volwassen, dat wil zeggen integraal takenpakket hebben. Hierover meer in het volgende onderdeel van deze notitie.

Deel II

2. Opgaven voor de toekomst

Tot nu toe is vooral de groei naar de huidige stand van zaken geschetst. Over de toekomst het volgende. Hoewel men behoort te zeggen dat de toekomst onvoorspelbaar is, houd ik het er voorlopig op dat een aantal te verwachten ontwikkelingen niet zo moeilijk zijn aan te geven en te sturen. Daarover – zij het kort – in het tweede deel van deze notitie.

2.1. Verwachte maatschappelijke ontwikkelingen

Wat de hiervoor in paragraaf 1.3. aangegeven ontwikkelingen betreft is het goed er zich rekenschap van te geven, dat niets er op wijst, dat deze in de komende periode minder ingrijpend zullen zijn. Integendeel, uit de zogenoemde missiebrieven¹ blijkt, dat een voortgaande economische groei noodzakelijk is, alleen al voor het bieden van voldoende werkgelegenheid aan de toenemende beroepsbevolking. Bovendien vormt de groei van de beweeglijkheid een steeds groter knelpunt. Dit alles leidt, samen met de groei van de bevolking, tot een verdere druk op de ruimte in ons, relatief dicht bevolkte, land.

De bevolkingsomvang en -prognose vanaf 1980 tot 2030 is weergegeven in onderstaande tabel:

Tabel 3 : Bevolkingsprognose 1980–2030

Jaar	bevolkingsomvang
1980	14 091 014
1990	14 892 574
2000	15 801 093
2010	16 470 337
2020	16 898 397
2030	17 201 494

Bron: CBS Statistisch Jaarboek 1998

De voortgaande druk op de ruimte zal zich vooral manifesteren in het gebied buiten de steden. Het risico van een verdergaande aantasting van de groene en open gebieden is groot. Te verwachten is, dat nieuwe vestigingsmogelijkheden in die gebieden vooral de welgestelde bewoners en hoogwaardige bedrijven uit het stedelijk gebied trekken. Daardoor dreigen de steden (verder) te worden uitgehold. Specifieke aandacht is derhalve gewenst voor de sociale en economische ontwikkeling van de grote steden. Sterke, grotere steden zijn ook van belang om de teruglopende voorzieningen in kleinere gemeenten of dorpen te compenseren. Om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden, is het nodig dat het richtinggevoel en de daadkracht op alle niveau's van het openbaar bestuur worden gecombineerd. De meest directe uitwerking is ook hier het sterkst voelbaar op het niveau van de gemeenten.

Naast de noodzakelijke aandacht voor de grote steden is evenzeer aandacht gewenst voor de andere gemeenten, meer of minder grote, en voor de plattelandsvernieuwing. Ook in de traditionele plattelandsgebieden zal immers een verandering optreden, die zich met name uit in een zich wijzigende bevolkingssamenstelling. Het aantal min of meer permanente bewoners van landelijke gemeenten neemt toe. Mensen die een groot deel van hun leven in de stad hebben gewoond, willen soms op latere leeftijd «rustig» buiten leven.

Omgekeerd vindt er een trek uit het landelijk gebied plaats naar de steden, vooral door jongeren. Tegelijkertijd vindt in veel landelijke gemeenten een (gedeeltelijke) sanering plaats van bepaalde typen bedrijfsvoeringen zoals in de intensieve veehouderij, terwijl anderzijds schaalvergroting van bedrijven noodzakelijk is om de concurrentie op Europees en zelfs mondiaal niveau aan te kunnen. Het is in dat verband overigens interessant om te noteren, dat de bijdrage van de landbouw- en visserijsector aan het bruto nationaal product van 14,4% in 1950 is teruggelopen naar 3,4% in 1995. De uitwerking daarvan is vooral voelbaar in plattelandsgemeenten, waar als gezegd per saldo veelal sprake is van een terugloop van het inwonertal. Dat gaat vaak ten koste van diverse voorzieningen zoals bijvoorbeeld buurtwinkels, postagentschappen of openbaarvervoervoorzieningen. Om het draagvlak voor dergelijke en

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 017, nr. 1 respectievelijk kamerstukken II, 1997/98, 25 017, nr. 2.

andere voorzieningen ook in meer landelijke gemeenten te behouden, is schaalvergroting meestal dringend noodzakelijk. Dat uitgangspunt van schaalvergroting van gemeenten in meer landelijk gebied is ook ondersteund in een eindrapport van de Werkgroep Leefbaarheid Platteland, die door de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is ingesteld. In het rapport van april 1995 onderstreepte deze werkgroep de wenselijkheid van bestuurlijke schaalvergroting in plattelandsgemeenten.

Verder zullen de snel voortschrijdende ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechniek (ICT) doorwerken op het functioneren van gemeenten. Ik voorzie dat dat met name het geval zal zijn op de door Toonen c.s. bedoelde functies van de gemeente als publieke dienstverlener en als bestuur van de gemeenschap. Een aantal (gemeentelijke) taken en functies zal hierdoor veel minder plaatsafhankelijk worden. De afstand burgerbestuur krijgt in dat kader wellicht ook een andere weg. Die burger «bezoekt» straks vanuit zijn huis- of studeerkamer het gemeentehuis en communiceert via de computer met de desbetreffende ambtenaren of bestuurders over de gewenste vergunningen en dergelijke. Daarbij zal hij in veel gevallen niet meer afhankelijk zijn van de openingstijden van het gemeentehuis. Veel informatie zal straks 24 uur per dag opvraagbaar zijn en gemeentelijke diensten zullen kunnen worden verleend zonder dat er (rechtstreeks) een medewerker aan te pas komt. Op onderdelen van het gemeentelijk functioneren zal derhalve een andere wijze van werken opgang doen. Gemeenten en hun organisaties zullen zich daaraan ook moeten aanpassen, zonder dat daarbij de kwetsbare bevolkingsgroepen in het gedrang komen.

De bovengenoemde ontwikkelingen, waarbij korthedshalve is volstaan met een verwijzing naar genoemde rapportages hebben in het regeerakkoord hun weerslag gevonden op de terreinen waar de overheid specifieke verantwoordelijkheid draagt. Daarbij is de voornaamste opgave het vinden van evenwicht tussen economische kracht en behoud van de kwaliteit van het leefmilieu, tussen economische dynamiek en sociale rechtvaardigheid en tussen individuele ontplooiing en wederzijdse verantwoordelijkheid. Ten aanzien van de bestuurlijke organisatie is vooral van belang te zorgen voor een effectief en efficiënt bestuur, dat evenwel niet ten koste mag gaan van het democratisch functioneren daarvan. Deze opgaven voor de toekomst zijn van direct en wezenlijk belang voor gemeenten.

2.2. Consequenties voor gemeenten

Het vorenstaande houdt in dat gemeenten als belangrijke, volwaardige partners in het publieke domein een belangrijke rol hebben te vervullen. Met deze ambitie is ook de vraag aan de orde hoe gemeenten het best kunnen worden ingericht om burgers en maatschappelijke organisaties bij de democratische besluitvorming op het gemeentelijke niveau te betrekken of betrokken te houden, verantwoordelijkheden helder te maken, macht en tegenmacht te ontwikkelen. Het gaat erom gemeenten in staat te stellen tot het voeren van een slagvaardig beleid dat op gezaghebbende wijze wordt gecontroleerd.

Gemeenten moeten kunnen inspelen op dynamische ontwikkelingen in de samenleving, op economisch terrein maar bijvoorbeeld ook op de verdere intensivering van het verkeer. Dat betekent niet alleen dat gemeenten een volwaardig takenpakket moeten hebben en in staat moeten zijn op het lokale niveau integrale afwegingen te maken, maar ook de financiële en beleidsmatige ruimte moeten hebben om adequaat in te spelen op de specifieke vragen die in hun gemeenschap aan de orde zijn.

Het gaat om het bereiken van vitale, robuuste gemeenten die zich kunnen

aanpassen aan veranderende omstandigheden. Deze doelstellingen zijn er op gericht ten dienste te zijn van de burger, waar het in het publieke domein om begonnen is. Voor al deze kwaliteiten moeten ook voorwaarden worden geschapen in territoriale zin, hetgeen tevens een versterking van het draagvlak, ook in termen van bevolkingsomvang met zich brengt. Daartoe biedt gemeentelijke herindeling een belangrijke mogelijkheid.

Zoals in de inleiding van deze notitie met verwijzing naar het regeerakkoord is aangegeven, kies ik er dus bewust voor het proces van versterking van gemeenten, onder andere door het middel gemeentelijke herindeling, voort te zetten. Dat is nodig om in het perspectief van de toekomst voldoende kwaliteit te kunnen blijven leveren. Gemeenten moeten bovendien zoveel mogelijk in staat zijn tot integraal bestuur. Dat houdt in dat ten aanzien van onderwerpen die direct van belang zijn voor de burger gemeenten over voldoende onderling samenhangende en elkaar versterkende bevoegdheden moeten beschikken. Mede in dat kader is herindeling nodig om ervoor te zorgen, dat gemeenten decentralisatie aankunnen.

Hoewel op dit moment niet direct grote decentralisatievoorstellen opportuun zijn, moet in dit kader worden bedacht, dat de implementatie van reeds genomen besluiten tot decentralisatie in complexe sectoren als bijvoorbeeld onderwijs of volksgezondheid, eveneens veel en langdurige inspanning van (in casu) gemeentebesturen vergt.

Ik vind dat ook wezenlijk van belang: wat mij betreft mag de uitspraak «decentraal wat kan» niet slechts de opmaat zijn voor de veelal daaropvolgende stelling «centraal wat moet»! Ik kies dus niet voor opschaling van naar zijn aard gemeentelijke taken naar een ander bestuursniveau, waardoor versterking van de gemeentelijke bestuurslaag voor een deel minder nodig zou zijn. Ik kies evenmin voor verschillen in gemeenten in de vorm van A- en B-gemeenten, waarbij een aldus vastgelegde status zou doorwerken op het taken- en bevoegdhedenpakket van gemeenten in ons bestel, al ben ik niet beducht voor enige (formele) differentiatie (vergelijk G-4).

Het is zeer van belang, dat alle gemeenten in ons land in principe gelijkelijk in staat zijn de hen toegevalen taken en verantwoordelijkheden zelfstandig waar te maken. Dat maakt het wenselijk te komen tot robuuste gemeenten, gemeenten «waar je niet om heen kunt». Overigens laat dat uitgangspunt voldoende ruimte om in de praktische situatie maatwerk te leveren. Zo kunnen bijvoorbeeld ook regionale verschillen binnen ons land worden meegewogen bij de uiteindelijke bepaling welke schaal van een gemeente in een concreet geval wenselijk is.

In een aantal situaties is en blijft ook samenwerking tussen gemeenten een nuttig instrument. Het gaat er evenwel om, zoals eerder is aangegeven, dat gemeenten in principe in staat zijn de tot hun verantwoordelijkheid behorende taken en bevoegdheden zelfstandig uit te voeren. Daarom is dit middel niet uitwisselbaar met de mogelijkheid van herindeling, maar bedoeld om op grond van een zelfstandige gemeentelijke beoordeling bepaalde taken in samenwerking met anderen uit te voeren, veelal uit een oogpunt van efficiency.

Herindeling is dus nimmer doel op zich.

Toetssteen is de vraag of de accommoderende rol van gemeenten ten behoeve van maatschappelijke ontwikkelingen effectief kan worden gerealiseerd.

Het gaat om het verwezenlijken en versterken van de slagkracht en het oplossingsvermogen van gemeenten. Dat is noodzakelijk omdat Nederland tot de meest dichtbevolkte en meest verstedelijkte landen van de wereld behoort. De gemeenten vormen – dat inzicht wordt breed

onderschreven – de basis van ons bestuurlijk bestel. Dit betekent dat zij dan ook een minimum aan basiskwaliteit moeten leveren. Onder basiskwaliteit wordt in elk geval verstaan:

- het samen met en ten behoeve van inwoners en de vele maatschappelijke organisaties realiseren en instandhouden van een veilige, leefbare en geordende woonomgeving;
- het bieden van uitzicht en zingeving aan groepen van burgers via belangrijke basisvoorzieningen als sociale zorg, onderwijs, jeugd-beleid, en sociaal-economisch beleid;
- het bieden van een klantgerichte en dienstverlenende organisatie aan de inwoners (bijv. vergunning, rijbewijs, vuilophaal);
- het hebben van een voldoende omvang (ruimtelijk, organisatorisch, financieel, draagvlak, etc.) om ook in de komende decennia als een robuuste gemeente een volwaardige speler te zijn in het publieke domein, d.w.z. voldoende competent om – ook bij verdere decentralisatie – nieuwe taken aan te kunnen.

Met name het laatstgenoemde punt acht ik van wezenlijk belang om het proces van gemeentelijke herindeling voort te zetten, specifiek ook voor die gemeenten waarvan het bestuurlijk draagvlak te gering is voor de uitvoering van in aantal en intensiteit (toenemende) gemeentelijke taken.

2.3. Beschouwingen voor de langere termijn

Alvorens in te gaan op mijn opvattingen over het herindelingsbeleid voor de kortere termijn, wil ik u mijn visie op de lange(re) termijn geven. Gemeenten moeten over enkele decennia – we zitten op dat moment al een eind in de volgende eeuw – zo georganiseerd zijn om ook dan in staat te zijn hun publieke taak waar te maken.

Het is mijn stellige overtuiging, dat gemeenten in de toekomst nog méér dan nu het geval is op zeer efficiënte wijze hun taken zullen moeten behartigen. De voortgaande maatschappelijke schaalvergroting, de toenemende mobiliteit van burgers en de juist ook tussen gemeenten (als vestigingsplaats voor bedrijven, als toeristische trekpleisters e.d.) voortgaande concurrentie door het wegvallen van de Europese binnengrenzen, maken het noodzakelijk gemeenten zodanig uit te rusten dat zij tot deze uitdagingen in staat zullen zijn. De aangeduide ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechniek zullen nog diep ingrijpen op het gemeentelijk functioneren. Gelet op de Europese ontwikkelingen die in belangrijke mate de toekomst van het lokale bestuur zullen bepalen (het Europa van de burger moet wel zichtbaar worden op gemeentelijk niveau), is te voorzien dat gemeenten hoe langer hoe meer zullen gaan opereren als politiek medebestuur en coproducent binnen grotere, voor een deel ook complementaire Europese bestuurlijke arrangementen. Dit stelt belangrijk andere eisen aan het functioneren van het bestuur en de ambtelijke dienstverlening binnen de gemeente dan op dit moment nog gangbaar is. Dat betekent ook, dat gemeenten op de langere termijn van een zodanig robuuste omvang zullen moeten zijn, dat mede op grond daarvan de mogelijkheden worden geschapen en gegarandeerd voor het hebben en creëren van ambtelijke en bestuurlijk-democratische kwaliteit van hoog niveau.

Het ligt voorts in de lijn der verwachting dat het takenpakket van gemeenten als gevolg van verdergaande decentralisatie van taken van provincies en het Rijk verder zal (kunnen) groeien. Ook dat is een zeer belangrijk gegeven op grond waarvan gemeenten niet al te kwetsbaar zullen kunnen blijven. Kortom: mijn hier gegeven gedachte over de gemeentelijke inrichting van ons land op de langere termijn is er één van

schaalvergroting waardoor gemeenten van behoorlijke omvang ontstaan. Om het eens paradoxaal te formuleren, schaalvergroting van gemeenten is in algemene zin geurgeerd, opdat de overigens veel verderstreckende schaalvergroting (ook geografisch) binnen een relatief kleinschalig, overzichtelijk bestuurlijk-sociaal verband kan worden geplaatst, beleefd en bestuurd.

Daarbij past uiteraard heel wel dat gemeenten een verschillende schaal hebben, mede afhankelijk van de karakteristieken van onderscheiden delen van het land. Maar juist in de gebieden waar te voorzien is dat de economische potenties het grootst zijn, c.q. vergroot moeten worden, de bevolkingsdichtheid meer dan gemiddeld zal toenemen en de infrastructuur een groot beslag legt op de beschikbare openbare ruimte, de gemeenten in staat zullen moeten worden gesteld de omvangrijke opgaven aan te kunnen. In veel gevallen zal betekenisvolle schaalvergroting hiertoe nodig zijn. Over de weg daar naartoe voor de komende periode ga ik vervolgens in.

Deel III

3. Inzet voor deze kabinetsperiode

Het proces van aanpassing van de bestuurlijke organisatie in ons land kenmerkt zich door geleidelijkheid. Dat past binnen onze bestuurscultuur. Het betekent dat het onderwerp gemeentelijke herindeling niet alleen al heel lang op de agenda staat, maar ook in de toekomst op de politieke agenda zal figureren. Wel zouden geleidelijkheid én slagkracht in de komende jaren een natuurlijke verbinding met elkaar aan moeten gaan. Ik wil geen grootscheepse, rigoureuze oplossingen. In sommige andere landen (België, Denemarken, Zweden) is dit in het verleden zo gegaan. Een dergelijke benadering past niet in onze bestuurlijke traditie. Maar een hoger tempo – als de voorbereidingen van herindelingen zijn afgerond – is wél dringend gewenst. De bestuurlijke dichtheid en stroperigheid rond dit dossier is zowel indrukwekkend als ontmoedigend.

Met dit gegeven is het voor de praktische doorwerking van belang aan te geven welke mijn opvattingen zijn over het te voeren gemeentelijke herindelingsbeleid gedurende de komende periode.

Gelet op hetgeen daarover in het regeerakkoord is opgenomen, gelden in het kader van gemeentelijke herindeling twee prioriteiten: versterking van centrumgemeenten en versterking van (te) kleine gemeenten. Op beide onderdelen ga ik hier verder in. Daarna besteed ik aandacht aan vrijwillige herindeling en trek ten slotte conclusies.

3.1. Versterking centrumgemeenten

In het regeerakkoord is vastgelegd, dat centrumgemeenten in staat moeten zijn hun centrumfunctie te vervullen. Deze gemeenten fungeren immers als economische en culturele aanjagers voor een groot gebied. Tegelijkertijd kennen deze gemeenten veelal ook meer en andere, vooral maatschappelijke, problemen dan andere gemeenten. De centrummaatstaf in het gemeentefonds noch het grotestedenbeleid zijn in alle gevallen in toereikende mate toegesneden op deze functies en problemen. Met name indien zich ruimtelijke knelpunten voordoen, of samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan daarom worden overgegaan tot grenscorrecties of gemeentelijke herindeling. Accentuering op dit punt heeft haar weerslag gevonden in de reeds onder punt 1.3. aangehaalde motie-Remkes c.s., die bij de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting 1997 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was ingediend. In die motie sprak de Kamer uit dat herindeling of grenscorrecties rond

centrumgemeenten wenselijk kunnen zijn, indien deze aantoonbaar leiden tot de oplossing van ruimtelijke knelpunten. Zolang de uitgangspunten van het herindelingsbeleid, mede verbijzonderd op basis van deze notitie, overeind blijven, kan ik mij daarin vinden. Dit sluit naadloos aan bij de tekst op dit onderdeel in het regeerakkoord, waar is vastgelegd, dat indien zich ruimtelijke knelpunten voordoen, dan wel samenwerkende gemeenten er onvoldoende in slagen daar bevredigende oplossingen voor te vinden, kan worden overgegaan tot grenscorrecties tussen gemeenten, dan wel gemeentelijke herindeling.

3.2. Versterking (te) kleine gemeenten

De basisfuncties van gemeenten mogen niet in gevaar komen. Ambtelijke en bestuurlijke capaciteit moeten op een verantwoord peil blijven c.q. gebracht worden. Daarin ligt de betekenis van de passage in het regeerakkoord, dat tot gemeentelijke herindeling kan worden overgegaan als het bestuurlijk draagvlak van gemeenten te gering is voor de uitvoering van (toenemende) gemeentelijke taken. Andere oplossingen, zoals een sterkere provinciale regie of intergemeentelijke samenwerking, bieden hiertoe mijns inziens veelal onvoldoende alternatief. Dit biedt immers geen oplossing tot het verkrijgen of behouden van voldoende basis-kwaliteit, zoals dat hiervoor in paragraaf 2.2. is omschreven. Te gering om ook op termijn aan de eisen van modern, publiekgericht bestuur te (blijven) voldoen. In het regeerakkoord is vastgelegd dat gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaats gevonden binnen een jaar worden geanalyseerd op knelpunten om daar eventueel te komen tot versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. Het ligt voor de hand voor de praktische uitwerking hiervan gebruik te maken van de kennis en ervaring van gemeente- en provinciebestuurders en wetenschappers. Ik beraad mij nog op de aanpak. Het houden van rondetafelgesprekken biedt een mogelijkheid om zowel draagvlak bij betrokkenen te creëren als meningen en ervaringen uit de praktijk en de wetenschap te inventariseren. Ik zal aan de Kamer over de uitkomsten hiervan en de effectuering in beleid in de eerste helft van 1999 verslag doen.

Daarbij wil ik ook in meer algemene zin de mogelijkheden betrekken voor een verbeterde ondersteuning en actievere rol van provincies.

Uitgangspunt bij nieuwvorming van gemeenten is dat voor de gewenste basiskwaliteit een zekere minimumomvang nodig is, zonder dat het mogelijk of wenselijk is dat te koppelen aan een vast inwonertal. Dat hangt immers af van het gebied en de omgeving waarin de gemeente is gelegen.

Ik hecht eraan nogmaals te benadrukken dat het op maat en niveau brengen van de gemeenten bij mij vooral is ingegeven door de opvatting dat gemeenten klaar moeten zijn om de implementatie van reeds genomen besluiten tot decentralisatie en te verwachten verdere decentralisatie aan te kunnen, op weg naar een zo volledig mogelijk integraal takenpakket. Klaar ook voor het Europa dat de komende periode hoe langer hoe meer van invloed zal zijn op de handel en wandel van gemeenten, waarbij eigen aard en identiteit gediend zijn met een stevige gemeentelijke jas.

Bij alle herindelingsvoorstellen zal ook ruimte moeten zijn voor maatvoering.

3.3. Vrijwillige herindeling

In het regeerakkoord is ook vastgelegd dat wordt nagegaan of en hoe vrijwillige gemeentelijke herindeling kan worden gestimuleerd. Ik

constateer, dat gemeenten hoe langer hoe meer op eigen initiatief in gesprek komen met hun buurgemeenten om dit onderwerp bespreekbaar te maken. Ik wijs bijvoorbeeld op recente fusies tussen Weert en Stramproy en Gulpen en Wittem.

Inmiddels zijn wetsvoorstellen voor vrijwillige samenvoegingen tussen Hoevelaken en Nijkerk en tussen Bergen, Egmond en Schoorl om advies aan de Raad van State voorgelegd. Dergelijke vrijwillige herindelingen zijn een goede zaak. Het is immers een verantwoordelijkheid van gemeentebesturen ook zelf na te denken over hun toekomst en een afweging te maken of zij ook op termijn kunnen voldoen aan de vereiste basiskwaliteit zoals ik hiervoor heb geschetst. Klaarblijkelijk zien veel gemeenten die kwaliteitsbehoefte zelf ook.

Daarbij dienen ook gemeenten die hiertoe initiatieven nemen goed naar hun omgeving te kijken. Vrijwillige fusies mogen vanzelfsprekend niet ten koste gaan van de mogelijkheden en kansen van aanliggende gemeenten. Bovendien moet worden voorkomen dat problemen worden verschoven naar een aangrenzend gebied. Uitgaande van een voldoende oog voor dergelijke omstandigheden bij gemeenten die initiatief tot vrijwillige samenvoeging nemen (anders kan gemakkelijk spanning ontstaan met de uitgangspunten voor het herindelingsbeleid), juich ik deze ontwikkelingen toe. Waar gepaste ondersteuning wenselijk, mogelijk en denkbaar is, ben ik gaarne bereid de helpende hand te bieden. Herindeling zou naar mijn mening veel minder als een alleen van bovenaf opgelegd middel moeten worden ervaren.

Over de mogelijkheden en voorwaarden vrijwillige fusies meer te stimuleren zal ik uiteraard met VNG en IPO overleg voeren. Mede op basis van de uitkomsten van dat overleg en op basis van eigen inzichten en overige ervaringsgegevens zal ik hiertoe voorstellen doen.

3.4. Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi

Wijzigingen van gemeente- en provinciegrenzen worden voorbereid met toepassing van de Wet algemene regels herindeling (de Wet arhi). Op dit moment ligt nog ter behandeling bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet arhi (kamerstukken 25 234). Dit wetsvoorstel beoogt de procedure te bekorten en het aantal beslismomenten terug te brengen en daarmee de onzekerheid bij betrokken gemeenten en burgers aanzienlijk te beperken. Een tweede doelstelling is het duidelijker afbakenen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het in de Wet arhi tot uitdrukking brengen van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling in deze tussen de verschillende bestuurslagen. Zo wordt helder weergegeven dat voor wijzigingen van de gemeentelijke indeling de wetgever de eindverantwoordelijkheid draagt en dat de provincie daarbij een adviserende rol heeft.

In het verlengde daarvan worden belemmeringen in de Wet arhi weggenomen, die het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeilijk maken om zelf een herindelingsinitiatief te nemen. Met de wetswijziging wordt bewerkstelligd dat, indien noodzakelijk, de minister zijn verantwoordelijkheid volledig kan nemen en zelf een herindeling kan voorbereiden.

De behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is echter opgeschort voor nader beraad. De Kamer was van oordeel dat het beter zou zijn om het volgende kabinet de gelegenheid te geven het wetsvoorstel nog een keer goed te bestuderen en het daaraan overlaten of het met de verdediging van het wetsvoorstel zou willen doorgaan. Het herindelingsbeleid, geformuleerd in deze notitie, staat op zich los van de wijziging van de Wet arhi. Anderzijds zij er wel op gewezen dat naar de mening van de regering een efficiënte en slagvaardige procedure in het belang is van het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Een andere benadering van de wijze waarop gemeentelijke herindelingen tot stand

moeten worden gebracht is zeker denkbaar. Dat is in de wetsbehandeling uitvoerig aan de orde geweest. Voorstelbaar is dat – binnen de vereiste zorgvuldigheid – gestreefd wordt naar een verdere stroomlijning en versnelling van procedures of het nog meer benadrukken van de adviesfunctie van het provinciebestuur. Dat doet echter niet af aan de wenselijkheid om de behandeling van het aanhangige wetsvoorstel voort te zetten.

Meerdere leden van de Eerste Kamer hadden moeite met de bij amendement van de Tweede Kamer ingebrachte verruiming van het begrip grenscorrectie tot 15% van de inwoners van een betrokken gemeente. Daarmee wordt de bevoegdheid van provincies om grenscorrecties vast te stellen aanzienlijk vergroot. Zoals door de toenmalige staatssecretaris is verwoord, was dit ook niet de keuze van de regering. Een verruiming van het begrip draagt immers het risico in zich dat «grote» grenscorrecties de bestuurlijke structuren raken en daarmee materieel het karakter krijgen van een wijziging van de gemeentelijke indeling. Het wetsvoorstel dient echter als geheel te worden beoordeeld. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid dat de minister een provinciale procedure overneemt. Op het moment dat de minister van mening is dat ten onrechte gebruik wordt gemaakt van de grenscorrectie-procedure, kan deze ingrijpen en de procedure overnemen. Vanzelfsprekend kunnen ook de Kamers, indien zij dat aan de orde achten, de minister aanspreken op de mogelijkheid de provinciale procedure over te nemen. Gelet op het bovenstaande acht de regering het van zeer groot belang dat de wijziging van de Wet arhi tot stand kan komen.

3.5. Conclusie

In het vorenstaande heb ik mijn opvatting over het te voeren herindelingsbeleid, als middel om een noodzakelijke basiskwaliteit van gemeenten voor de toekomst en gemeenten met een toekomst te garanderen, neergezet. Herindeling kan een succesvol en nuttig middel zijn om het lokale bestuur aan de eisen van de huidige en toekomstige tijd aan te passen. Het geldende Beleidskader gemeentelijk herindelingsbeleid, nader verbijzonderd – met verwijzing naar het regeerakkoord – door deze notitie, biedt daarbij richting en tevens voldoende ruimte voor maatwerk ten aanzien van herindelingsvoorstellen. Om redenen van consistentie en continuïteit van beleid – in het vorenstaande nader toegelicht – acht ik het niet opportuun tot een geheel nieuw beleidskader te komen.

Ter kennisneming is in bijlage 2 een overzicht opgenomen van in procedure zijnde herindelingsvoorstellen, waarvan tenminste de op het niveau van de provincie te volgen procedure is afgerond.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Overzicht van sedert 1985 opgeheven en nieuwgevormde gemeenten

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten	
1985	Herwen en Aerdt Pannerden	Rijnwaarden**	
	<i>Krimpenervaard</i> Ammerstol Berkenwoude	Bergambacht	
	Gouderak (deels*) Ouderkerk a.d. IJssel (deels*) Haastrecht (deels*) Stolwijk Gouderak (deels)	Ouderkerk** Vlist	
	Krimpen a.d. Lek (deels*) Lekkerkerk Haastrecht (deels) Gouderak (deels)	Nederlek** Gouda	
	Ouderkerk a.d. IJssel (deels) Krimpen a.d. Lek (deels)	Krimpen a.d. IJssel	
	<i>West-IJsselmonde</i> Poortugaal (deels) Rhoon	Albrandswaard**	
	Poortugaal (deels*)	Rotterdam	
	1986	<i>Alblasserwaard</i> Herwijnen Asperen Heukelum (deels*)	Vuren** m.i.v. 03-01-1987 Lingewaal**
		Ameide (deels*) Hei- en Boeicop(deels*) Leerbroek Meerkerk (deels*) Nieuwland (deels*) Langerak (deels) Kedichem (deels)	Zederik**
		Bleskensgraaf en Hofwegen Brandwijk Goudriaan Molenaarsgraaf Ottoland Oud-Alblas Wijngaarden (deels*) Streefkerk (deels) Langerak (deels) Groot-Ammers (deels) Giessenburg (deels)	Graafstroom**
		Everdingen Hagestein Schoonrewoerd (deels) Hei- en Boeikop	Vianen
		Giessenburg (deels*) Hoogblokland Hoornaar Noordeloos Schelluinen Ameide (deels) Nieuwland (deels) Langerak (deels) Kedichem (deels) Meerkerk (deels) Heukelum (deels)	Giessenlanden**

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten	
1989	Groot-Ammers (deels*) Langerak (deels*) Nieuwpoort Streefkerk (deels*)	Liesveld**	
	Kedichem (deels) Schoonrewoerd (deels*) Heukelum (deels)	Leerdam	
	Heukelum (deels)	Gorinchem	
	Wijngaarden (deels)	Papendrecht	
	<i>Utrecht-West</i> Mijdrecht Wilnis Vinkeveen en Waverveen	De Ronde Venen**	
	Driebruggen (deels) Reeuwijk	Reeuwijk	
	Loenen Nigtevecht	Loenen	
	Breukelen Kockengen	Breukelen	
	Kamerik Woerden Zegveld	Woerden	
	Driebruggen (deels) Oudewater Snelrewaard	Oudewater	
	Linschoten Montfoort Willeskop	Montfoort	
	Benschop Lopik Polsbroek	Lopik	
	1990	<i>Kop van Noord-Holland</i> Zijpe Callantsoog	Zijpe
		Barsingerhorn* Niedorp	Niedorp
Barsingerhorn* Anna Paulowna		Anna Paulowna	
Sint Maarten Harenkarspel Warmenhuizen		Harenkarspel	
Langedijk Sint Pancras		Langedijk	
<i>Groningen</i> Grootegast Oldekerk		Grootegast	
Aduard Grijpskerk Oldehove Zuidhorn		Zuidhorn	

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	Eenrum Leens Kloosterburen Ulrum	Ulrum m.i.v. 01-01-1992 De Marne**
	Adorp Baflo Ezinge Winsum	Winsum
	Hefshuizen Kantens Usquert Warffum	Hefshuizen m.i.v. 01-01-1992 Eemsmond**
	Loppersum Middelstum Stedum 't Zandt	Loppersum
	Bierum Termunten Delfzijl	Delfzijl
	Midwolda Nieuwolda Scheemda	Scheemda
	Beerta Nieuweschans Finsterwolde	Beerta m.i.v. 01-07-1991 Reiderland**
	Meeden Muntendam Oosterbroek Oude Pekela Nieuwe Pekela	Oosterbroek m.i.v. 01-02-1991 Menterwolde** Pekela**
1991	<i>Waterland</i> Katwoude Monnickendam Marken Broek in Waterland Ipendam* Landsmeer*	Waterland**
	Ipendam* Landsmeer*	Landsmeer
	Jisp Wijdewormer Wormer	Wormerland**
	<i>Noordoostelijk en midden Zuid-Holland</i> Benthuisen Hazerswoude Koudekerk a/d Rijn	Rijneveld** m.i.v. 01-01-1993 Rijnwoude**
	Leimuiden* Rijnsaterwoude* Woubrugge	Jacobswoude**
	Nieuwveen Zevenhoven Leimuiden*	Nieuwveen m.i.v. 01-01-1994 Liemeer**
	Moerkapelle Zevenhuizen	Moerhuizen** m.i.v. 01-01-1992 Zevenhuizen Moer- kapelle**

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	<i>Midden-Limburg</i> Posterholt* Sint Odiliënberg* Montfort Linne* Vlodrop* Maasbracht*	Posterholt m.i.v. 01-02-1994 Ambt Montfort**
	Vlodrop* Melick en Herkenbosch* Posterholt* Roermond*	Melick Herkenbosch m.i.v. 01-01-1993 Roerdalen**
	Haelen* Horn* Beegden* Heythuizen* Roggel* Neer* Roermond*	Haelen
	Roermond* Herten Horn* Beegden* Linne* Melick en Herkenbosch* Sint Odiliënberg*	Roermond
	Linne* Ohé en Laak Stevensweert Maasbracht* Wessem*	Maasbracht
	Heel en Panheel Wessem* Beegden* Horn*	Heel**
	Grathem Baexem Heythuizen* Haelen* Heel en Panheel* Horn* Roggel*	Heythuizen
	Roggel* Neer* Heythuizen* Haelen*	Roggel m.i.v. 01-01-1993 Roggel en Neer**
1993	Geffen Nuland	Geffen-Nuland** m.i.v. 01-01-1993 Maasdonk**
1994	<i>Brabant Noordoost</i> Megen c.a. Berghem Oss	Oss
	Schaijk Zeeland	Landerd**
	Beers (kern Gassel)*	Grave
	Haps Beers*	Cuijk c.a. m.i.v. 01-01-1994 Cuijk**
	Heesch* Nistelrode Heeswijk-Dinther	Heesch m.i.v. 28-01-1995 Bernheze**

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	Oeffelt Wanroij (kern Rijkevoort)* Vierlingsbeek (kern Vortum-Mullem)	Boxmeer*
	Oploo c.a. Wanroij*	St. Anthonis (m.i.v. 04-07-1995 Sint Anthonis**)
	Heesch (kern Munnekens-Vinkel)*	Maasdonk
	Veghel Erp	Veghel
1995	Aardenburg Sluis	Sluis-Aardenburg**
	Wissenkerke Kortgene	Noord-Beveland**
	Tholen St. Philipsland	Tholen
1996	<i>Samenwerkingsgebied Den Bosch</i> 's-Hertogenbosch Rosmalen	's-Hertogenbosch
	Sint-Michielsgestel Den Dungen Berlicum	Sint-Michielsgestel
	Boxtel Liempde	Boxtel
	Esch Haaren Helvoirt	Haaren
	Cothen Langbroek Wijk bij Duurstede	Wijk bij Duurstede
1997	<i>Schouwen-Duiveland</i> Westerschouwen Middenschouwen Brouwershaven Zierikzee Duiveland Bruinisse	Schouwen-Duiveland**
	<i>Walcheren</i> Middelburg Arnemuiden	Middelburg
	Veere Domburg Westkapelle Mariekerke Valkenisse	Veere
	<i>Brabant-Midden en West</i> Alphen en Riel Chaam	Alphen-Chaam**
	Bergen op Zoom Halsteren	Bergen op Zoom
	Bergeyk Luykgestel Riethoven Westerhoven	Bergeyk (nieuwe gemeentenaam Bergeijk)

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	Bladel en Netersel Hoogeloon, Hapert en Casteren	Bladel
	Reusel Hooge en Lage Mierde	Reusel-De Mierden**
	Breda Nieuw-Ginneken Prinsenbeek Teteringen	Breda
	Budel Maarheeze	Budel (**m.i.v. 28-01-1998 Cranendonck)
	Dongen 's-Gravenmoer	Dongen
	Drunen Heusden Vlijmen	Heusden
	Eersel Vessem, Wintelre en Knegsel	Eersel
	Bakel en Milheeze Gemert	Gemert-Bakel**
	Hoeven Oud en Nieuw Gastel Oudenbosch	Halderberge**
	Heeze Leende	Heeze-Leende**
	Diessen Hilvarenbeek	Hilvarenbeek
	Aarle-Rixtel Beek en Donk Lieshout	Laarbeek**
	Hooge en Lage Zwaluwe Made en Drimmelen Terheijden	Made (** m.i.v. 25-04-1998 Drimmelen)
	Oirschot Oost-, West- en Middelbeers	Oirschot
	Moergestel Oisterwijk	Oisterwijk
	Geertruidenberg Raamsdonk	Geertruidenberg
	Roosendaal en Nispen Wouw	Roosendaal
	Dinteloord en Prinsenland Nieuw-Vossemeer Steenbergen	Steenbergen
	Berkel-Enschot Tilburg Udenhout	Tilburg
	Sprang-Capelle Waalwijk Waspik	Waalwijk

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	Dussen Werkendam	Werkendam
	Huijbergen Ossendrecht Putte Woensdrecht	Woensdrecht
	Fijnaart en Heijningen Klundert Standdaarbuiten Willemstad Zevenbergen	Zevenbergen (* m.i.v. 1-4-98 Moerdijk)
	Rijsbergen Zundert	Zundert
1998	<i>Drenthe</i> Borger Odoorn	Borger-Odoorn**
	Coevorden Dalen Oosterhesselen Sleen Zweeloo	Coevorden
	Emmen Schoonebeek	Emmen
	Meppel Nijeveen	Meppel
	Beilen Smilde Westerbork	Middenveld**
	Norg Roden Peize	Noordenveld**
	Anloo Gasselte Gieten Rolde	Aa en Hunze**
	Zuidwolde Ruinerwold De Wijk Ruinen*	De Wolden**
	Diever Dwingeloo Havelte Ruinen Vledder	Westerveld
	Eelde Vries Zuidlaren	Zuidlaren
	<i>Noord-Brabant</i> Boxmeer Vierlingsbeek	Boxmeer
	<i>Limburg</i> Weert Stramproy	Weert
1999:	Gulpen Wittem	Gulpen-Wittem**

Jaar	Opgeheven gemeenten	Ontvangende gemeenten
	Maurik Lienden Buren	Buren
	Ammerzoden Maasdriel Hedel Heerewaarden Rossum	Maasdriel
	Zaltbommel Kerkwijk Brakel	Zaltbommel
	Deventer Diepenveen	Deventer

* Grootste gedeelte van de opgeheven gemeente gaat naar de desbetreffende ontvangende gemeente of bepaald gedeelte van opgeheven gemeente gaat naar de aangegeven ontvangende gemeente.

** Nieuwe gemeentenaam.

Onderwerp	Stand van zaken (november 1998)
Twente	ingediend bij Tweede Kamer
Bergen/Egmond/Schoorl	advies Raad van State aangevraagd
Hoevelaken/Nijkerk	advies Raad van State aangevraagd
West-Overijssel	wetsvoorstel in voorbereiding
Utrecht/Vleuten c.a.	wetsvoorstel in voorbereiding
Over-Betuwe,	wetsvoorstel in voorbereiding
Sittard/Geleen,	wetsvoorstel in voorbereiding
Venlo/Tegelen,	wetsvoorstel in voorbereiding
Horst/Grubbenvorst/Broekhuizen)	wetsvoorstel in voorbereiding