

Warnsveld: een zelfstandige gemeente die innoveert



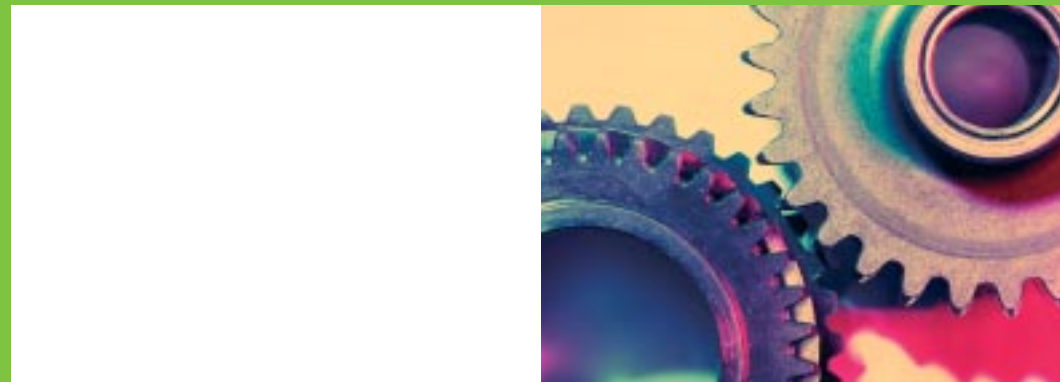
S E T A
samen en toch apart

De positie van Warnsveld en Zutphen in
het wetsvoorstel voor de gemeentelijke
herindeling van de Graafschap

Prof.dr. A.F.A. Korsten

Inhoud

- 1 Introductie
- 2 De Graafschap
- 3 De herindelingsdiscussie in de Graafschap: een korte geschiedenis
- 4 De redenering
- 5 Herindelingsbeleid: over het verschuiven van de argumenten en de grenzen van 'grootte' als determinant van goed bestuur
 - 5.1 Hoe ontwikkelde het herindelingsbeleid zich en wat heeft het opgeleverd?
 - 5.2 Vermeende en echte positieve effecten van gemeentelijke herindeling
 - 5.3 Vermeende en echte negatieve effecten van gemeentelijke herindeling
 - 5.4 Opgelegde herindeling beantwoordt niet aan verwachtingen
 - 5.5 Veel van wat beoogd wordt, is ook langs andere weg te bereiken
 - 5.6 Wie is tevreden en wat verklaart het 'succes' van zwak herindelingsbeleid
 - 5.7 Vrijwillige herindeling
- 6 Toetsing aan de herindelingscriteria van het kabinet
- 7 Argumenten contra herindeling van Warnsveld vanuit onderzoek naar herindelingseffecten
- 8 Innovatie door samenwerking: het concept Samen en toch apart (SETA)
- 9 De kernargumenten voor een zelfstandig Warnsveld
- 10 Samenvatting: besturen met een maat



S E T A
samen en toch apart

Introductie

1

Geraadpleegde literatuur

De auteur

Deze beschouwing handelt over de door het kabinet - Balkenende II voorgenomen gemeentelijke herindeling in Oost-Gelderland, in het bijzonder in het gebied *De Graafschap* en daarbinnen de positie van de gemeente Zutphen en de gemeente Warnsveld. De blik is vooral gericht op de door het kabinet voorgenomen opheffing van Warnsveld. Warnsveld wordt samengevoegd met Zutphen.

Het wetsvoorstel verdient waardering omdat het *gedeeltelijk*, bewust aansluit bij herindelingsvoornemens *van onderop* - diverse voorstellen zijn immers door gemeentebesturen zelf aangedragen en door het Gelders provinciebestuur overgenomen in het advies - , maar het kabinetsvoorstel is daarin niet radicaal genoeg, dat wil zeggen *niet consequent*. Het gemeentebestuur van Warnsveld wil namelijk niet dat de gemeente vrijwillig samengevoegd wordt met de gemeente Zutphen, daarin gesteund door de bevolking overigens, maar wordt daartoe volgens een provinciaal advies en het actuele wetsvoorstel van minister Remkes wel gedwongen. Het gemeentebestuur van Zutphen is ook ontevreden. Het zegt: 'Een nieuwe gemeente, slechts bestaande uit de huidige gemeenten Warnsveld en Zutphen, is te klein om van een voldoende versterking van onze gemeente te kunnen spreken' (brief Zutphen, 040101). Hier

zijn dus twee gemeentebesturen ontevreden en mort het volk van één gemeente.

Vraagstelling

Wat zijn de argumenten pro herindeling en contra in het algemeen of doen ze er niet toe? Is Zutphen gediend met samenvoeging? Kan Warnsveld wellicht toch blijven bestaan? Is er misschien een goed alternatief voor samenvoeging van Warnsveld bij Zutphen waardoor de hele regio de Graafschap meer kan koersen naar goed bestuur? Dat is het soort vragen dat hier aan de orde komt.

Boodschap

Voor heel kleine gemeenten zullen het moeilijk hebben om te beantwoorden aan de veranderende uitdagingen van bestuur en samenleving en zullen dus vanuit vrijwilligheid willen worden opgeheven. Schaal werkt zeker enigszins in op bestuurskracht maar schaal garandeert geen goed bestuur ('good governance'). Schaal doet er dus toe maar is niet voldoende om bestuurskracht te bereiken, af te dwingen of te behouden. Veel andere factoren bepalen mede de kwaliteit van het gemeentebestuur, zoals visitaties aantonen. Is er eenmaal herindeling geweest en hebben we van doen met opgeschaalde plattelandsgemeenten van 60-90 fte aan personeel dan zal een volgende herindeling geen oplossing meer zijn. Heil moet worden gezocht in samenwerking op een nieuwe leest geschoeid. Deze beschouwing bevat uit-

7

6

8 eindelijk een op onderzoek gebaseerde relativering van schaal en territorium als determinanten van 'goed bestuur' (good governance). Samenwerking van diverse gemeenten volgens een shared services-aanpak zoals ontwikkeld in 'Samen en toch apart' (SETA; Korsten c.s.) en het daarmee sterk verwante concept van de federatiegemeente (Elzinga)¹ is daarentegen als complement op een zekere basisrobustheid van een gemeente veelbelovend. Het kabinet heeft onlangs zelf besloten tot toepassing van een vorm van 'shared services', te beginnen met administratieve diensten van departementen en ook op het ministerie van BZK wordt over toepassing van dit concept verder nagedacht. Gemeentebesturen kunnen in dit SETA-voorstel zelf – vrijwillig – de schaal zoeken voor taken en activiteiten die nodig is en die ze zelf – als in de Grondwet gefundeerd autonoom bestuur – willen. Het kabinet wordt opgeroepen ruimte te scheppen voor experimenten op dit vlak, ook als herindelingen een feit zijn geworden. Nederland wordt daar beter van, niet van een eindeloze reeks gedwongen herindelingen die weliswaar tot minder stoelen in de intergemeentelijke samenwerking leiden – minder bestuurlijke drukte, zeker – maar waarvan niet veel burgers de zegeningen kunnen aanwijzen. Dit is overigens niet het geval bij de Graafschapgemeenten, d.w.z. geen afname van intergemeentelijke samenwerking.

Gemeentelijke herindeling is natuurlijk mogelijk,

zoals het ook mogelijk is om de provincies Gelderland bij Overijssel en Drenthe te voegen, en België en Luxemburg bij Nederland. Het went zelfs, volgens ambtenaren en bestuurders (Toonen c.s., 1998), maar er bestaat geen onderzoek dat laat zien dat burgers de loftrompet steken voor gedwongen fusies van gemeenten, scholen of ziekenhuizen, of onderzoek dat keihard aantoonde dat de beleidskwaliteit op een aantal fronten toeneemt. Dat de provinciebesturen zichzelf niet fuseren en dat de regeringen van drie landen niet tot fusie overgaan, zegt genoeg. Wat u niet wilt dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet! Besef dat bij de reflectie op de herindeling in Oost-Gelderland.

Waar ik wel betekenis aan toeken is vrijwillige herindeling van kleine gemeenten, en aan vrijwillig gekozen regiogemeenten (met een gesloten huishouding) met inliggende gemeenten (met een open huishouding) maar voor dit laatste model bestaan nog wettelijke barrières. Hier is het voldoende vast te houden dat dwang in een land als het onze vervreemdend werkt en vrijwilligheid in bestuurlijk opzicht 'humanistisch' en emancipatoir is. Ook voor vrijwillige herindeling geldt overigens dat langs die weg nog geen goed bestuur verzekerd is!

Doelgroep

Deze beschouwing is geschreven voor alle lezers met interesse in het gemeentebestuur van de Graafschap.

Als primaire doelgroep gelden al degenen die besluiten moeten nemen over het wetsvoorstel tot herindeling van Oost-Gelderland en dit kunnen beïnvloeden, zoals de leden van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de overige Kamerleden en de leden van de Eerste Kamer. Tot de beoogde lezers behoren in beginsel al degenen die naar argumenten willen luisteren dan wel belangstelling voor dit onderwerp hebben. Vanuit de argumenten redenerend, heeft Warnsveld veel troeven in handen, zoals zal blijken.

Deze beschouwing mondt uit in een oproep, zoals zal blijken. Een optie voor de Vaste Commissie is om Warnsveld-Zutphen uit het wetsvoorstel te lichten en de samenvoeging van gemeenten opnieuw te bezien. Dat kan. Immers, ook de gemeenten Doesburg en Rijnwaarden zijn buiten het wetsvoorstel gehouden en worden niet heringedeeld. Er zijn precedenten (Misschien is het zelfs te overwegen alle Graafschapgemeenten uit het wetsvoorstel te halen!!).

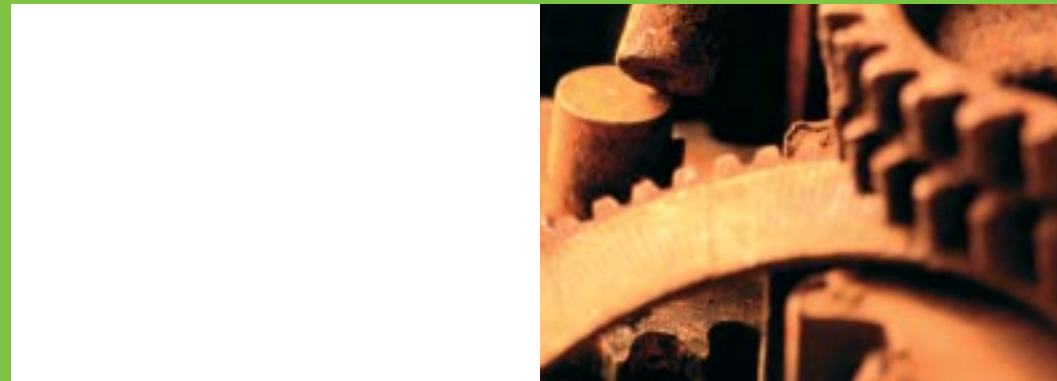
Indeling

De indeling is als volgt. Na een introductie komt het verschuivend herindelingsbeleid aan de orde en de voor- en nadelen van herindeling in het algemeen alsmede de terugtred van het territorium als erkende determinant van goed bestuur. Daarna volgt een toe-

spitsing op de voorstellen voor Zutphen en Warnsveld en het alternatief door te kiezen voor een 'shared services – concept' in de vorm van een facilitair ambtelijke organisatie die voor meerdere gemeenten werkt onder gelijktijdig behoud van de gemeentebesturen, zoals dat eerder ontwikkeld is in het boek 'Samen en toch apart' (Korsten c.s.). 'Niet herindelen maar ambtenaren delen' luidt het SETA-devies dat een alternatief is voor samenvoeging van Warnsveld bij Zutphen. Aan het eind van deze beschouwing worden de kernargumenten op een rij gezet met betrekking tot de zelfstandigheid van Warnsveld en volgt een samenvatting.

¹ Zie de columns van Korsten in Binnenlands Bestuur van 1 november 2002 en van Elzinga in BB van 28 febr. 2003. De term dubbelgemeente wordt hier niet gebruikt omdat ambtelijke krachtenbundeling veel meer dan twee gemeenten kan betreffen.

De Graafschap en de gemeente Warnsveld 2



S E T A
samen en toch apart

De Graafschap en de gemeente Warnsveld

2

De Graafschap omvat vijf Gelderse gemeenten, te weten Zutphen (35.000 inw.), Warnsveld (ruim 9.000 inw.), Vorden (ong. 8500 inw.), Lochem (ruim 19.000 inw.) en Gorssel (ruim 13.000 inw.). De volgende gemeenten grenzen aan de centrumgemeente Zutphen: Gorssel, Warnsveld en Vorden.

Als belangrijkste issue voor de Graafschap wordt door de gemeentebesturen de plattelandsontwikkeling en – vernieuwing genoemd, zij het dat deze problematiek minder dominant is in de Graafschap dan in de Achterhoek. Bij de reconstructie van het platteland gaat het onder meer de herstructurering van de landbouw, maar tevens om een aantal knelpunten en maatschappelijke opgaven op een veld van beleidsterreinen zoals werkgelegenheid, woningbouw, vergrijzing en ontgroening, natuurontwikkeling en – beheer, recreatie en toerisme. Rond 2000 was sprake van de ontwikkeling van bedrijventerreinen. De regionale economische structuur bevond zich in een overgangsgebied. Door het teruglopen van de agrarische sector was sprake van gemeenschappelijk zoeken naar vervangende werkgelegenheid.

Warnsveld is een fraai gelegen, groene gemeente met ruim 9.100 inwoners en een oppervlakte van 1687 ha. Warnsveld heeft een goed voorzieningenniveau, wat grofweg blijkt uit de aanwezigheid van een

winkelcentrum, een scholengemeenschap, een vijftal huisartsen, vijf tandartsen/centra, enkele verzorgingscentra, een tweetal tennisverenigingen, een voetbalvereniging en uiteraard andere verenigingen in de vrijwilligerssfeer.

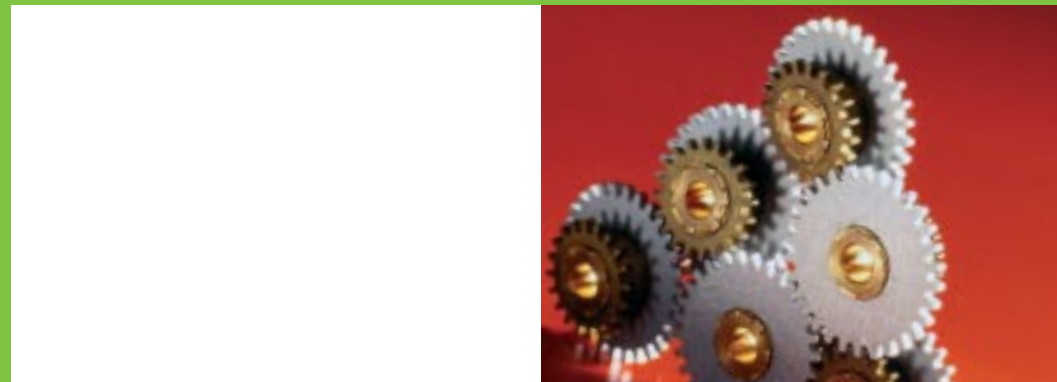
De sociale structuur van Warnsveld is positief. Het aantal klanten dat gebruik maakt van de eigen sociale dienst bedraagt niet meer dan ongeveer tachtig personen.

Het gemeentelijk apparaat omvat ongeveer 60 fte aan ambtelijk personeel, waarbij opvalt dat het ziekteverzuim met minder dan 3 procent veel lager is dan het landelijk gemiddelde van 8.5%. De personele situatie is geenszins nijpend, wat mede te maken heeft met het positieve werk- en woonklimaat.

Warnsveld is politiek gezien stabiel. De begroting is 'op orde' en er is geen sprake van specifiek financieel of ander toezicht (Zie Cap Gemini Ernst & Young, 2001). Van bestuurlijke affaires is geen sprake.

De gemeente was voor 1989 veel groter maar Warnsveld heeft toen een deel van het grondgebied afgestaan aan Zutphen, dat daarmee 25 jaar vooruit zou kunnen, dus tot 2014. Na deze herindeling en het lange termijnperspectief is een nieuw gemeentehuis alsmede een nieuwe brandweerkazerne annex politiepost gebouwd.

Een korte geschiedenis 3



S E T A
samen en toch apart

Een korte geschiedenis

3

Per 1 januari 1989 staat Warnsveld een deel van haar grondgebied af aan de gemeente Zutphen ten behoeve van woningbouw en industrievestiging. Voor Warnsveld is daarmee de kous af. De gemeente Warnsveld blijft zelfstandig op basis van 'het amendement Franssen/Koetje' omdat er verder geen redenen aanwezig zijn om tot opheffing over te gaan. In ruimtelijk opzicht heeft Warnsveld de gemeente Zutphen niets meer te bieden.

Op basis van de motie - Remkes heeft het provinciaal bestuur van Gelderland daarna, in de periode 1996-1997, geoordeeld dat een herindeling Warnsveld-Zutphen om die reden dan ook niet noodzakelijk is. Volgens de knelpuntenbenadering, de kern van het toenmalige herindelingsbeleid, zijn er geen ruimtelijke of andere knelpunten in Zutphen die Warnsveld in de vorm van samenvoeging in handen van Zutphen kunnen drijven. De provincie Gelderland bericht in 1996 en 1997 in het kader van het C-20 beleid in lijn hiermee aan de toenmalige staatssecretaris van BZK A. van de Vondervoort dat een samenvoeging van Zutphen en Warnsveld niet wenselijk is. Het provinciebestuur blijft het ook daarna – gezien het voorgaande begrijpelijk - opnemen voor Warnsveld want in september 1999 zegt gedeputeerde Boxem dat plattelandsgemeenten over voldoende slagkracht moeten beschikken. Hij noemt 18.000 inwoners als ondergrens maar zegt tegelijk: 'Dinxperlo (bijna 9.000 inwoners) en Warnsveld (ruim 9.000 inwoners) zijn bijvoorbeeld

toch goed bestuurde gemeenten' (Staatscourant, 060999).

Stuurgroep

In mei 1999 nodigt de minister van BZK de gemeenten in de Graafschap, Achterhoek en Liemers uit voor 'rondetafelgesprekken'. Die hebben ook plaatsgevonden in het kader van het werk van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten, de stuurgroep-De Zeeuw. De Zeeuw c.s. benadrukken dat het provinciebestuur een initiërende, stimulerende en faciliterende rol kan spelen bij herindeling. De commissie-De Zeeuw komt in mei 2002 met het eindrapport 'Gemeenten: méér dan lokaal bestuur'. De commissie merkt op dat ze is ingesteld omdat het kabinet volgens het regeerakkoord van het derde paarse kabinet bezorgd is over het bestuurlijk draagvlak voor kleine gemeenten. De Zeeuw c.s. krijgen daarom de opdracht onderzoek in te stellen in gebieden waar al lang geen herindeling heeft plaatsgevonden. De commissie moet ervoor zorgen dat betrokkenen zelf 'kritisch reflecteren op het functioneren van het eigen bestuur'. Daarmee is een kanteling in het herindelingsbeleid van het Rijk duidelijk aanwezig. Dwang en opleggen helpt niet meer bij herindeling. Gemeentebesturen moeten zelf – zoveel mogelijk - door de hoepel springen. De stuurgroep meent dat 'van een optimale behartiging van de publieke belangen in de bezochte regio's ten aanzien van de regionale – veelal strategische – ordeningstaken', waaronder de Graafschap,

‘onvoldoende sprake is’. Van regionale visieontwikkeling is maar beperkt, in het geheel niet of vrijblijvend sprake. De Wgr-samenwerkingen blijken op uitvoeringszaken na niet erg productief. De stuurgroep pleit daarom voor duurzame, effectieve en versterkte niet-vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten, waarbij de aard van de samenwerking van karakter moet veranderen; er is meer gezamenlijkheid nodig (2002: 6). Een niet te groot aantal bestuurlijke partners is nodig die in een regio tegen elkaar zijn opgewassen. De stuurgroep acht opheffing van te kleine gemeenten nodig omdat ze het beeld verstoren van relatief gelijke sterke partners die tegen elkaar zijn opgewassen maar van de andere kant wil ze ook een versterking van centrumgemeenten, die niet zelden in een gespannen verhouding verkeren met buurgemeenten. De stuurgroep heeft wel oog voor nuance: ‘schaalwijzigingen zullen de bestuurlijke coördinatie met aangrenzende gebieden nimmer overbodig maken’(2000: 7). Over de Graafschap zegt de stuurgroep dat de positie van de centrumgemeente niet sterk is.

Wat doet het Gelders provinciebestuur?

Begin 1999 spreekt de Commissie Algemene Zaken van provinciale staten van Gelderland zich ook uit over een initiatiefrol voor het provinciebestuur inzake herindeling en door middel van brieven van 6 juli en 1 augustus 2000 worden betrokken gemeentebesturen in onder andere de Graafschap geïnformeerd over de

provinciale plannen om tot een versterking van het lokaal bestuur te komen door middel van herindeling. In september 2000 start de provincie een Arhi-procedure. Bij brief van 23 november 2000 zijn alle gemeentebesturen uitgenodigd voor het open overleg. Deze overlegfase start 24 januari 2001 en eindigt 1 mei 2001. Op 1 juni 2001 maakt het Gelders provinciebestuur het herindelingsontwerp bekend. Burgers krijgen tot 1 november 2001 de mogelijkheid hun standpunt over het ontwerp te geven. Ook de bewoners van Warnsveld krijgen de gelegenheid zich uit te spreken. Op 17 september 2001 wordt in Warnsveld een volksraadpleging gehouden. Het gemeentebestuur van Warnsveld houdt zich aan het Europees Handvest voor Lokale Autonomie van 24 april 1987 dat zegt: ‘Wijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen worden niet aangebracht zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan’. De opkomst is hoog. Van inwoners van achttien jaar en ouder komt 75 procent op. De volksraadpleging spreekt voor Warnsveld duidelijke taal. De bevolking van Warnsveld wil samenwerking, geen samengaan met Zutphen! Van de inwoners is 93.5% tegen samenvoeging.

Kabinet aan zet

Deze standpunten en die van gemeenteraden zijn daarna betrokken bij de voorbereiding van het herindelingsadvies van provinciale staten. Op 27 febru-

ari 2002 – het paarse kabinet - Kok is dan demissionair - stellen provinciale staten het herindelingsadvies definitief vast en op 21 maart 2002 wordt dit gezonden naar minister De Vries van BZK, waarna besluitvorming aan het nieuwe kabinet wordt overgelaten. Het Gelders herindelingsadvies maakt gewag van een voorstel ‘dat een breed draagvlak in provinciale staten en in de streek heeft’. Daarna treedt het kabinet - Balkenende I aan en minister Remkes wordt minister van BZK.

Het gemeentebestuur van Warnsveld stuurt op 5 augustus 2002 een brief aan de minister van BZK. Warnsveld zegt daarin ongelukkig te zijn met de verwijzing naar draagvlak. Het voorstel voor samenvoeging van Warnsveld en Zutphen heeft geen draagvlak in Warnsveld en het gemeentebestuur van Zutphen acht het voorstel ook ongelukkig want te mager. Warnsveld is tegen het wetsvoorstel. Ons commentaar hierop is dat Warnsveld en Zutphen wel consistent zijn ten aanzien van het eigen standpunt maar dat het Gelders voorstel geen draagvlak zou kennen is ons inziens onjuist. Het Gelders voorstel bevat allerlei voornemens die gebaseerd zijn op een beweging naar vrijwillige samenvoeging van betrokken gemeenten, zoals bijvoorbeeld van de samenvoeging van Angerlo en Zevenaar. Minister J. Remkes overlegt op 14 oktober 2002 met het provinciebestuur en alle betrokken gemeentebesturen. Minister Remkes krijgt op 14 oktober 2002 van het provinciebestuur onder meer te

horen dat Dinxperlo en Warnsveld de ‘enige gemeenten zijn die altijd al hebben aangegeven niet in een herindelingsdiscussie betrokken te willen worden’. Toegevoegd wordt: ‘Voor wat betreft de variant Zutphen/Warnsveld wordt vermeld dat een samenvoeging in feite een bevestiging van de gegroeide situatie is, waarbij Warnsveld in sterke mate "op Zutphen leunt en/of in de nabije toekomst wenst te leunen" '(citaat). Het woord leunen wordt hier negatief uitgelegd en zal later door Warnsveld bestreden worden als argument om te komen tot herindeling. Het komt in de latere documenten, het provincieplan en het wetsvoorstel tot herindeling dan ook niet terug als argument. Warnsveld wil wel samenwerken, zoals ook de Warnsveldse bevolking in 2001 in een volksraadpleging aangeeft.

Zutphen: herindeling te mager

Het overleg tussen minister en Zutphen laat het volgende zien. De gemeente Zutphen vindt het herindelingsadvies van provinciale staten ‘te mager’ (citaat uit verslag van 141001). ‘Het is al een maatschappelijke realiteit dat de gemeente Zutphen samenwerkt met de gemeente Warnsveld op tal van gebieden zoals het verenigingsleven en de maatschappelijke organisaties. Zutphen wil graag met meerdere gemeenten heringedeeld worden’.

Bij een samenvoeging van Zutphen met alleen

Warnsveld 'dreigt het evenwicht zoek te raken tussen Zutphen en de omliggende gemeenten', aldus het gemeentebestuur van Zutphen.

Het gemeentebestuur van Warnsveld benadrukt geen samenvoeging met Zutphen te wensen en vraagt de minister zich te houden aan het Strategisch Akkoord van de kabinetsformatie. Warnsveld hoort niet bij Zutphen omdat het geen stad is maar een dorp met dorpsproblemen. Warnsveld benadrukt dat het een alternatief heeft: samenwerking met Zutphen. Warnsveld propageert het concept van de dubbelgemeente als invulling hiervan. En de gemeente Warnsveld werkt ook daadwerkelijk samen met de gemeente Zutphen. Maar de dubbelgemeente wordt door het provinciebestuur afgewezen.

Toetsingscriteria

Het kabinet-Balkenende bekendt zich in december 2002 sterk tot herindelingsvoorstellen van onderop, en dus tot voornemens die berusten op een stevig draagvlak. In het beleidskader gemeentelijke herindeling van december 2002 wordt gesteld: 'Waar dit draagvlak geheel ontbreekt, ligt het niet voor de hand dat het kabinet een gemeentelijke herindeling entameert. Indien zich dan grensoverschrijdende problemen voordoen, verdient het de voorkeur deze langs andere wegen op te lossen, bijvoorbeeld door samenwerking. Het kabinet hecht kortom aan een breed draagvlak bij burgers,

gemeenten en provincie'.

Het draagvlak weegt zwaar, maar is niet het enige toetsingscriterium. Het actuele beleidskader gemeentelijke herindeling van december 2002 maakt gewag van de volgende criteria voor toetsing van herindelingsadviezen en voorstellen: draagvlak voor een herindelingsvoorstel; draagvlak voor voldoende bestuurskracht in termen van o.a. omvang van het ambtelijk apparaat; duurzaamheid van de herindeling voor langere tijd; interne samenhang van de nieuwe gemeenten; regionale samenhang en evenwicht; planologische ruimtebehoefte.

Wetsvoorstel

Op 24 april 2003 verschijnt dan het Wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap, de Liemers en Bathmen. Daarin wordt het volgende gesteld: 'De gemeente Zutphen vervult een belangrijke regionale en stedelijke functie voor de Graafschap. Verder maakt zij onderdeel uit van het regioverband de Stedendriehoek met onder meer de gemeenten Apeldoorn en Deventer. De gemeente Warnsveld is voornamelijk een beheergemeente. De ruimte voor economische en ruimtelijke ontwikkelingen is in die gemeente zeer beperkt. Ondanks dat de gemeente Warnsveld haar zelfstandigheid wil behouden, is het provinciebestuur van mening dat deze voor de toekomst niet haalbaar is. De kernen Zutphen en Warnsveld zijn in

aanzienlijke mate met elkaar verweven. Deze verwevenheid is er niet alleen wat betreft geografische ligging, maar ook op sociaal-cultureel en maatschappelijk gebied.

Het wetsvoorstel zegt dat de gemeente Warnsveld vreest dat de samenvoeging met zich mee brengt, dat er onvoldoende aandacht is voor de buitengebieden van Warnsveld, een argument dat het gemeentebestuur van Warnsveld overigens nimmer heeft opgevoerd. Het weerlegt dit argument met de opmerking dat de vrijwillige herindeling van de gemeenten Oss en Ravenstein een goede ervaring heeft opgeleverd dat de samenvoeging van een stedelijke en plattelandsgemeente geen probleem hoeft te zijn en ook op basis van vrijwilligheid mogelijk is. De vroegere gemeente Ravenstein, die aanzienlijk kleiner was dan de gemeente Oss, heeft eigenstandig een herindeling met de gemeente Oss voorgesteld. Een belangrijke voorwaarde voor deze herindeling was het oprichten van een dorpsraad in Ravenstein. Het is goed voorstelbaar dat de nieuwe gemeente Zutphen op adequate wijze recht doet aan de gemeenschap van Warnsveld.

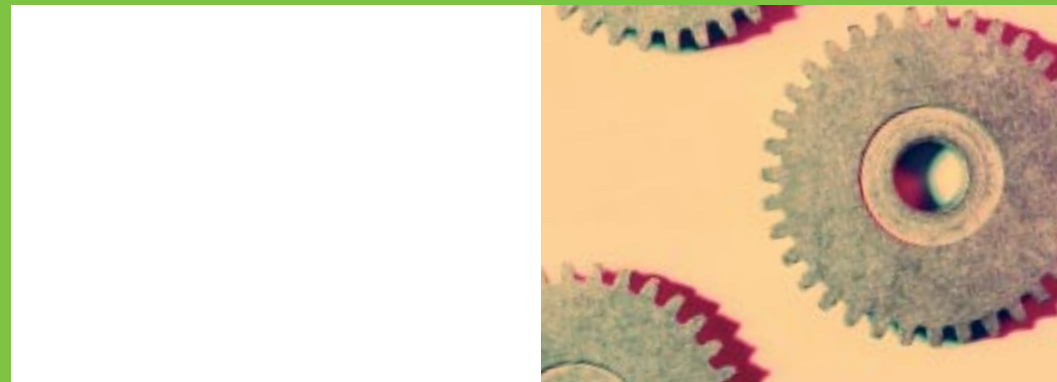
Voor de economische ontwikkeling van de nieuwe gemeente Zutphen hebben provinciale staten voorgesteld het grondgebied van het regionaal bedrijventerrein 'Eefde', dat thans behoort tot de gemeente Gorsseel, over te dragen. De samenvoeging met Warnsveld en de grenscorrectie met Eefde is naar mijn mening (aldus de bewindsman) noodzakelijk voor het

behoud van de regionale positie van Zutphen in de Graafschap'(Einde citaat). That's all there is!

Hierbij valt op dat het wetsvoorstel eigenlijk geen ander argument voor samenvoeging noemt dan samenhang. Van een beargumentering in termen van alle toetsingscriteria is geen sprake. Bovendien telt het ontbreken van draagvlak hier blijkbaar niet. Het kabinet meent zelfs dat alsnog vrijwilligheid is te bereiken omdat er een voorbeeld is waar het ook heeft gewerkt. Dit is curieus. Op de volksraadpleging wordt niet ingegaan. Tenslotte wordt een dorpsraad voorgespiegeld als antwoord. Wat voor Ravenstein kan, moet ook in Warnsveld kunnen. Dat is zo mogelijk nog merkwaardiger en drijft de spot met alle ervaringen met dorpsraden in herindelingsituaties. Dorpsraden zijn volkomen betekenisloze fenomenen (Berghuis e.a., 1985). Het gemeentebestuur van Warnsveld en het actiecomité voor behoud van Warnsveld wenst dan ook geen dorpsraad en acht het niet goed voorstelbaar dat Zutphen recht doet aan de gemeenschap van Warnsveld. Niet voor niets heeft Warnsveld al in 1981 een volksraadpleging gehouden voor zelfstandigheid. Ook toen al bleek het verzet hardnekkig. Meer dan negen op elke tien Warnsvelders wilde toen al geen samenvoeging bij Zutphen (ITS, 1981).

Tot zover, vooral voor niet-insiders, de korte geschiedenis van de herindelingsplannen voor de Graafschap.

Hoe ontwikkelt zich nu de argumentatie pro herindeling? Wat mogen we ervan verwachten? Welke voor- en nadelen heeft herindeling (voor bestuur, bestuurders, ambtenaren en burgers), met name voor gemeenten die al meer dan ongeveer 10.000 inwoners kennen en meer dan 55 personeelsleden, zoals de gemeente Warnsveld? Moet de herindeling als geheel wel doorgaan?



De redenering

Al veel langer dan honderd jaar worden in Nederland heftige discussies gevoerd over gemeentelijke herindeling (samenvoegingen, grenscorrecties en annexaties) waarbij het bestaansrecht van kleine gemeenten in twijfel wordt getrokken. Zijn deze gemeenten wel groot en bestuurskrachtig genoeg om voor langere tijd hun functies voor de veranderende samenleving te kunnen vervullen? Het stellen van de vraag naar bestuurskracht of naar bestuurlijk vermogen is vanzelfsprekend gerechtvaardigd omdat er nogal wat veranderde en verandert bij de overheden en in de samenleving.

Uitdagingen voor Warnsveld en andere gemeenten Gemeentebesturen kregen en krijgen meer taken en bevoegdheden en daarmee verantwoordelijkheden, de gemeentefinanciën staan regelmatig onder druk, de samenleving is mondiger en gevarieerder geworden (o.a. multicultureler), de maatschappelijke problemen veranderen en besturen is complexer geworden. De Europese eenwording leidde tot een nieuwe eerste – Brusselse - bestuurslaag die groeiende betekenis heeft voor gemeenten, de juridische sturing door de centrale overheid nam door een wetgevingsvloed vanaf het midden van de vorige eeuw fors toe (juridisering als ‘Gesetzesflut’), en de toegenomen invloed van burgers op overheidshandelen uit zich onder meer in een hoorplicht, zorgvuldige bezwaarschriftenprocedures, inspraak en interactieve beleidsvorming. Daarbij kwamen eisen van

dualisering en integriteitsbeleid. De criteria voor behoorlijk overheidshandelen zijn toegenomen. Niet alleen moet worden voldaan aan beginselen van behoorlijk bestuur maar onder meer ook aan beginselen van behoorlijk verordenen, van behoorlijke behandeling (ombudsmancriteria) en van behoorlijke inspraak of van interactief bestuur (zoals geformuleerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur). Besturen vraagt daardoor meer tijd van bestuurders en meer zorgvuldigheid. Het afbreukrisico voor de lokale overheid is toegenomen, wat grote gevolgen kan hebben, vooral in financieel opzicht.

Ook de toepassing van nieuwe informatie- en communicatietechnologie is noodzakelijk. ICT biedt uitdagingen en noopt om dienstverlening op nieuwe leest te schoeien (e- government) nu ICT enorm oprukt en verdere arbeidsparticipatie het sommigen onmogelijk kan maken overdag een gemeentehuis te bezoeken.

Deze en andere ontwikkelingen roepen de vraag op of de lokale overheid gelijke tred houdt met maatschappelijke ontwikkelingen en gereed is voor besturen in de komende vijftien jaar.

Veranderend verhaal achter herindeling

Veel bestuurskundige chroniqueurs zijn eenstemmig van mening dat de motieven en de beleidstheorie – dus de doelstellingen en veronderstellingen - achter het herindelingsbeleid altijd betrekkelijk globaal,

algemeen en voor meerdere uitleg vatbaar zijn geweest. Ook spelen verborgen (= impliciete) overwegingen, zoals politieke en machtsoverwegingen een rol, wat de discussie bemoeilijkt. Het gaat bij impliciete kennis om 'tacit knowledge', dat wil zeggen om kennis die je begrijpt als je in het openbaar bestuur actief bent, om dingen die je moet aanvoelen. Daar komt nog bij dat thans 'algemeen aanvaarde herindelingsdoelstellingen ontbreken' (Van den Heuvel en Huijben, 2003: 31).

28 Door opeenvolgende kabinetten uit de vorige eeuw is die vraag naar de gelijke tred houden van bestuur met maatschappelijke ontwikkelingen nog betrekkelijk eenvoudig benaderd en beantwoord met territoriale structuuradaptaties in de vorm van annexaties, grenscorrecties en samenvoeging van gemeenten. Omdat deze structuuroplanningen tekort schoten, moest het verhaal achter herindeling voortdurend veranderen. De motieven voor herindeling wisselden in de tijd, mede omdat duidelijke bewijzen voor het disfunctioneren van kleine gemeenten ontbraken en de toekomstige uitdagingen voor bestuur meestal vaag zijn (Derksen e.a., 1987; Van den Heuvel en Huijben, 2003: 35). Streeksgewijze herindeling met een minimumaantal inwoners als schaalvereiste om te kunnen spreken van een bestuurskrachtige gemeente maakte plaats voor een knelpuntenaanpak. Maar deze aanpakken hadden gemeenschappelijk dat ze opgelegd werden.

Intussen is gemeentelijke herindeling van bovenaf nagenoeg verleden tijd. In de Hoofdlijnen van het Regeringsbeleid van het kabinet-Balkenende I is de beleidstrend van herindeling van bovenaf niet doorgezet. Plattelandsgemeenten worden samengevoegd als ze daartoe zelf een voorstel doen of het provinciebestuur het initiatief neemt. Dat van bovenaf opgelegde herindeling plaats maakt voor vrijwillige herindeling van onderop geeft aan dat schaaldenken overgaat naar procesdenken. De wetgever toont hiermee aan meer oog te hebben voor draagvlak voor herindelingen bij bestuurders en burgers en voor intergemeentelijke samenwerking in plaats van herindeling. 'Wat niet gewild wordt, moet je niet opleggen' luidt de boodschap. Bovendien is de menselijke maat meer in het algemeen terug als criterium om te beoordelen of fusies van scholen, ziekenhuizen en gemeenten achterwege kunnen of moeten blijven (Van der Lee, 2001). Ook het kabinet-Balkenende II koos niet langer voor van bovenaf bedachte en opgelegde herindeling maar voor fusievoorstellen van onderop, gebaseerd op vrijwilligheid.

Herindeling kan dus nog steeds, mits betrokken bestuurlijke partners het zelf voorstellen en mits voldaan wordt aan enkele toetsingscriteria, want – let wel – vrijwilligheid is niet het enige beoordelingscriterium blijktens het toetsingskader voor gemeentelijke herindeling van minister Remkes van december 2002.

De vanzelfsprekendheid van gemeentelijke herindeling als toverformule is daarmee desalniettemin verdwenen. Daartoe droeg ook ICT bij.

ICT

De nieuwe politieke partij die ICT wil bevorderen, de Partij van de Informatiesamenleving (pvdi) - die onder meer wordt gesteund door oud-minister, huidig VNG-voorzitter en burgemeester W. Deetman en R. Pieper - heeft schaalverkleining als agendapunt geproclamerd. De inzet van ICT maakt schaalvergroting uit het oogpunt van efficiëntie overbodig, zo stelt deze partij. Ook samenwerking tussen gemeenten wordt door ICT - toepassingen vergemakkelijkt met behoud van bestuurlijke zelfstandigheid. Wanneer ICT op grote schaal in het lokaal bestuur zijn intrede doet, zijn gemeentelijke herindelingen overbodig, aldus het programma van de pvdi. Door ICT doet de grenzeloze overheid zijn intrede. Discussie over een territoriale grens wordt bijna banaal, stelt de Rotterdamse informatietechnologisch georiënteerde hoogleraar bestuurskunde V. Bekkers in zijn boek 'De grenzeloze overheid' (1998).

Variatie in bestuurskracht

Doorlichtingen (visitaties) van gemeenten wijzen in dezelfde richting. Meer dan twintig geraadpleegde visitaties van grote steden in het gehele land en andere gemeenten in diverse delen van het land - zoals Limburg en Zuid-Holland - maken intussen duidelijk

29 dat ook gemeentebesturen van grote(re) gemeenten naast sterkten zeker ook zwakheden kennen die er niet om liegen. 'Big is beautiful' is absoluut geen vanzelfsprekendheid omdat grote apparaten moeilijk beheersbaar zijn, de coördinatielasten groot zijn en de burgers soms niet benaderd worden of er instrumenteel mee wordt omgegaan. Evaluatie van het beleid van centrumsteden, zoals Venlo, Heerlen, Tilburg laat zien dat vaak niet alleen sprake is van stedelijke vraagstukken maar ook van teveel gemeentebestuurlijke ambitie en gebrek aan doserend vermogen, dat nogal eens gelijk opgaat met een gebrek aan politieke keuze van speerpunten. Dan moeten sommige ambities wel stuk vallen en wordt 'de tering naar de nering' zetten een adagium voor vervlogen tijden; vragen om financiële dekking voor voornemens is hier en daar vloeken in de kerk. Onderdelen van gemeentelijk strategisch beleid worden bovendien lang niet altijd gevolgd door of uitgewerkt in tactisch of operationeel beleid. Er is sprake van een gebrekkig vermogen om de tering naar de nering te zetten waardoor een voortdurend proces optreedt van 'roepen om budgettaire steun' waarin ook de roep om schaalvergroting past. Hier en daar geldt: hoe minder adequate eigen maatvoering en tempering van ambities, hoe harder om herindeling wordt geroepen en ozb soms een redmiddel moet zijn.

Grotere gemeenten van boven 30.000 inwoners

werken vaak (relatief) ondoelmatig, zoals een leerstuk uit de openbare financiën onder de titel 'het schoteltjes-effect' uitwijst (Huijben e.a., 2002; Bordewijk, 1996, 1999). Gemeentegrootte als determinant van bestuurskracht wordt gerelativeerd omdat uit visitaties/bestuurskrachtmonitoring blijkt dat zowel kleine als grote gemeenten op het vlak van bestuurskracht zowel goed als matig of slecht kunnen scoren. Visitatiecommissies hebben de zwakheden van grotere gemeenten onomstotelijk in kaart gebracht; opvallend: gemeenteraden (h)erkennen de foto van hun gemeentebestuur.

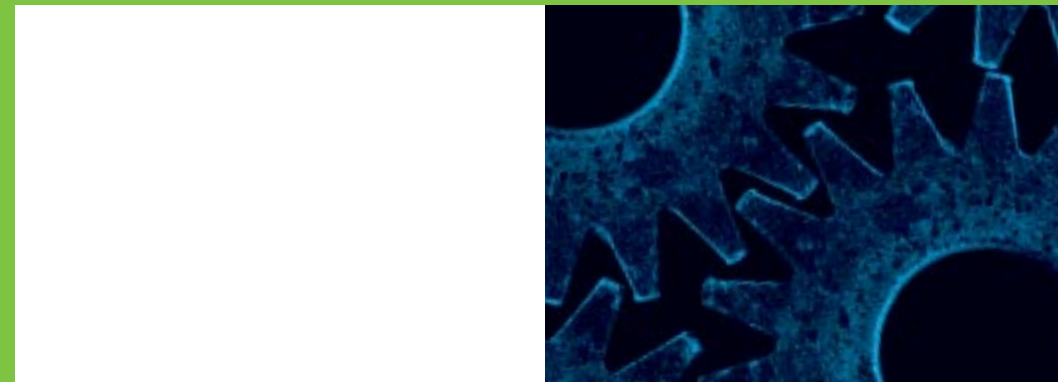
30 Er zijn blijkbaar andere factoren dan schaal in het spel die maken of een gemeentebestuur goed of slecht functioneert. En dat is precies wat onderzoek naar bestuurskracht ook uitwijst. Opgelegde herindeling - in de vorm van opheffing van gemeenten van 10-30.000 inwoners - is geen garantie voor goed bestuur! In dit verband is opmerkelijk dat Warnsveld expliciet complimenten heeft ontvangen van gedeputeerde Boxem over haar bestuurskracht (Staatscourant, 060999).

Verderop zetten we een aantal resultaten van herindelingsonderzoek op een rij, waaruit blijkt dat herindeling vaak stuitend weinig gunstige effecten bewerkstelligt. Gezien het voorgaande is dat geen verrassing meer. Het is dus een verkeerde gedachte te denken dat vergroting van het gemeentelijk territorium

vanzelf leidt tot een beter bestuur. Om die reden zijn de argumenten pro herindeling meestal ook zwak. Dat geldt ook voor de argumenten van de gemeente Zutphen om Warnsveld aan Zutphen toe te voegen.

Als de bestuurskracht van grote en kleine gemeenten zwakheden kan vertonen, is het de moeite waard om te bezien of er geen andere mogelijkheden zijn om de benodigde kwaliteitsslag te maken. Het is bij nader inzien mogelijk om 'op maat' - dicht bij de burgers - te blijven besturen en dus 'aajibare bestuurders' te houden. De vorming van een gezamenlijke ambtelijke organisatie die meerdere gemeentebesturen ondersteunt, is zo een mogelijkheid. Dit concept is het SETA-concept: Samen en toch apart. Hierop wordt verderop ingegaan.

31



Herindelingsbeleid:

5

We moeten hier op grootte van gemeenten ingaan. Minister Peper zei nog in 1999 tegen een wethouder van de gemeente Brederwiede (12.000 inwoners): 'U bent een maatje te klein' (Staatscourant, 030899). En opvallend is dat het gemeentebestuur van Zutphen in haar brief aan de Tweede Kamer een goede vervulling van haar centrumfunctie uitsluitend afhankelijk stelt van de grootte van de gemeente ofwel het aantal inwoners. Schaalgrootte blijft dus een hardnekkige rol spelen, zelfs als het uit het toetsingskader van het kabinet verdwenen is.

5.1 Hoe ontwikkelde het herindelingsbeleid zich en wat heeft het opgeleverd?

Het herindelingsbeleid heeft zich vooral sinds 1900 ontwikkeld. Weliswaar was er soms hapering in de dadendrang van kabinetten maar met een zekere regelmatig nam het aantal gemeenten af, waarbij vooral de sterke toename in het aantal fusies in de periode na 1960 opvalt. Tussen 1950 en 2002 werd het aantal gemeenten grofweg met de helft verminderd.

Tabel 1: Afname van het aantal gemeenten 1830-2002

Jaar	Aantal gemeenten in Nederland	Daling per decennium
1850	1209 gemeenten	
1900	1121	0
1910	1121	0
1920	1110	11
1930	1078	32
1940	1054	24
1950	1015	39
1960	990	21
1970	913	81
1980	811	102
1985	741	
1990	672	139 t.o.v. 1980
1995	636	
1999	538	134 t.o.v. 1990
2002	496 gemeenten	

Bron: CBS

Herindelen van gemeenten is in Nederland iets geleidelijker gegaan dan in België, Denemarken en Zweden waar in de jaren zeventig het aantal gemeenten met ongeveer 70 procent terugliep. België bracht het aantal gemeenten in 1971 van 2359 terug naar 589 terwijl Zweden in de periode 1969-1977 het aantal gemeenten van 848 verminderde naar 277. (Rombouts, 1986; Ackaert & Dekien, 1989).

Vergelijking met andere landen

Gemeentelijke herindeling is niet beperkt tot Nederland maar komt in diverse Europese landen voor. Opvallend is dat diverse landen in absolute zin (nog steeds) veel gemeenten kennen. Zo bestaan in

Frankrijk volgens een recente telling meer dan 36.500 gemeenten en kent Duitsland er meer dan 14.000. Weliswaar zijn die landen ruimtelijk gezien groter dan Nederland maar desondanks is dat opmerkelijk. In veel Europese landen zoals Noorwegen, Finland, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland is bovendien meer dan de helft van de gemeenten kleiner dan 10.000 inwoners. In dat opzicht misstaat de omvang van Warnsveld niet! Ruim 50.000 gemeenten in negen Europese landen hebben geen grotere omvang dan Warnsveld, dat wil zeggen de omvang is er een van minder dan 10.000 inwoners!!! Dat aantal gemeenten vormt overigens de overgrote meerderheid van de gemeenten in die landen.

Tabel 2: Aantal gemeenten met minder dan 10.000 inwoners in een aantal Europese landen

Land	Jaar van waarneming	Totaal aantal gemeenten	Gemeenten met minder dan 10.000 inw.	Percentage gem. met < 10.000 inw. op totaal, afgerond
België	2001	589	245	42%
Frankrijk	2002	36.565	35.691	98%
Duitsland	1999	14.199	12.669	89%
Italië	1999	8102	?	?
Zwitserland	2000	2896	2778	96%
Denemarken	2000	273	140	51%
Finland	1996	444	336	76%
Noorwegen	1996	448	349	78%
Zweden	2000	289	63	22%

Overigens is het opvallend dat ook in sommige buitenland niet meer met een opgelegde herindelingsaanpak gewerkt wordt. Neem Noorwegen. In 1992 adviseerde een Noorse commissie dat een gemeente minstens 5.000 inwoners moest tellen. Tot uitvoering hiervan kwam het nauwelijks. Het Noorse parlement nam namelijk een resolutie aan waarin werd vastgelegd dat er geen herindelingen zouden plaatsvinden tegen de wens van de meerderheid van de bevolking. In de jaren daarna prikkelde de Noorse regering gemeenten

om tot vrijwillige herindelingen over te gaan door de kosten van onderzoek en evaluatie van de herindeling te dekken en anderszins een financiële prikkel te geven. Deze aanpak is ook in Finland toegepast.

Nederland bevindt zich met de recente Remkes-aanpak om over te gaan op vrijwillige herindelingen dus niet 'op een geïsoleerd eiland'. Ook elders wordt erkend dat een herindeling zonder draagvlak beter achterwege kan blijven.

Tabel 3: Ondergrens voor een zelfstandige gemeente

Minimumaantal inwoners per gemeente (ondergrens)	toelichting	genoemd door	jaar
Minimaal 500 inw.		Zie Waltmans, 1994	1813
Vanuit democratie: 5.000 inw. optimaal. Vanuit doelmatigheid is 50.000 inw. optimaal		Prof.dr. S. Groenman	1956
Minimum van 2.000 tot 3.000 inw.		Minister Struycken	1957
Alle gemeenten met omvang tot 2.000 inw. opheffen	Aandacht voor ruimtelijke ordening	Staatssecr. Westerhout	1965
6.000 als min. aantal inwoners	Geen streeksgewijze herindeling	Min. Verdam	1966/1967
	Streeksgewijze herindeling, niet individuele herindeling. Herindeling afstemmen op gewestv.	Rijksnota Bestuurlijke Organisatie: Min. Beernink / Stas Van Veen:1967-1971	1969
3.000 inw.niet aanvaardbaar; bij 3.000-6000 inw. nader onderzoek; gemeenten met streekfunctie min. 10.000 inw.	Gemeente moet 25 jaar toe kunnen. Onderzoek bij te verwachten ingrijpende struct. wijzigingen op het territor	Minister Beernink	1970

Minimumaantal inwoners per gemeente (ondergrens)	toelichting	genoemd door	jaar
	Geen actief herindelingsbeleid. 44 gewesten	Minister Geertsema	1971-1973
Minimaal 10.000 inw. per gemeente, maar in samenhang met reorganisatie en decentralisatie	Concept-wet Reorg. Binn. Bestuur: naar 26 mini-provincies. Herindeling gemeenten vanwege decentralisatie van taken	Min. De Gaay Fortmann/ Stas Polak	1973-1977
Herindeling weer zelfstandig vraagstuk. Niet minder dan 8.000 inw. maar drie weken later: 10.000 inw. Inwonertal geen hard criterium.	Gemeente moet eigen identiteit hebben die herkenbaar is voor burgers. Gemeente moet aansluiten bij maatsch. ontw. Decentralisatie van taken vereist krachtige gemeenten	Minister H. Wiegel, brief aan Tweede Kamer	16 okt. 1978
Minimaal 10.000 inw. als ijkpunt maar geen 'steenhard' criterium	Nodig voor fulltime burgemeester en gemeentesecretaris; bestuurskosten laag tussen 10.000-20.000 inw.	Min. Rietkerk ('82-'86): Notitie gemeentelijke herindeling, BZ	1984
Ondergrens van minimaal 6.000-7.000 inw.		Raad voor het Binnenlands Bestuur	1984
Tenminste 8.000 inw.	Kijken naar ruimtelijke en andere knelpunten en situaties	Staatssecretaris De Graaff-Nauta, Wetsv. Herindeling M-Betuwe	1987
Minstens 7.400 inw.	Voor taakbehartiging als dienstverlenende organisatie	Bleker en De Koningh	1987
Minimaal 18.000 inw.	Fulltime wethouder/ eigen sociale dienst		Diverse jaren
Tussen 25.000 en 100.000.	Vanuit bedrijfseconomische optiek	Ex-gedeputeerde De Zeeuw	1994
Min. 40.000 inwoners	Fleers: Terugleggen van naar regio's verlengd lokaal bestuur bij grotere gemeenten. Tevens deelgemeenten.	Discussienota van directie Vereniging van Ned. Gemeenten	1994
Geen vast minimumaantal inw. Rekening houden met verschillen.		Kabinetstandpunt inzake vernieuwing van de bestuurl. org.	1995
Geen getal	Breed draagvlak gewenst.	Balkenende II/Remkes: Vrijwillige herindelingen	2002

Verschuivende grenzen

De argumenten om (opgelegde) herindelingen te onderbouwen zijn in de loop der jaren veranderd. Historisch gezien heeft lang veel accent gelegen op het getalscriterium (tabel 3). Een ware 'getallenregen' is in de loop van decennia neergedaald, zonder dat de ideale ondergrens te vinden bleek.

Argumenten om te sturen op bestuurskracht door de gemeentegrootte, dus de schaal van gemeenten, aan te passen, schieten al jaren te kort (Derksen, 1987, 1989; Thomassen e.a., 1991; Denters, 1996). Dat is veelzeggend. Grootte is een factor die van invloed is op goed bestuur maar het is er slechts één. Gemeentelijke herindeling van plattelandsgemeenten garandeert nooit 'goed bestuur' want goed bestuur hangt van heel veel andere factoren af (cf Toonen c.s., 1998).

Getalsfetisjisme

Het herindelingsbeleid van de rijksoverheid is altijd slechts tijdelijk stabiel geweest. Rond het midden van de vorige eeuw werd verondersteld dat kleine gemeenten onvoldoende bestuurskracht zouden hebben, onafhankelijk van hun ligging ten opzichte van andere gemeenten. Dat was reden voor zogenaamde streekgewijze herindelingen. Daarbij gold lange tijd 7-8000 inwoners en later 10.000 inwoners als minimumomvang voor elk gemeente. Een gemeente met minder inwoners dan dat aantal zou niet levensvatbaar meer zijn. Later is dit criterium verzacht

maar er kwamen ook nieuwe getallen in omloop. Bij minstens 18.000 inwoners zou een gemeente fulltime wethouders kennen en valt een sociale dienst op te richten. Dus zou de omvang van elke gemeente in Nederland minimaal 18.000 inwoners moeten tellen. Daar bleef het echter niet bij. De VNG-directie lanceerde in de jaren negentig de gedachte in een discussienota dat 40.000 inwoners een goede minimumgrens was maar dit voorstel is nooit verder gekomen dan de discussienota.

Na 1998 is over minimumaantallen anders gedacht. Ook in grotere gemeenten dan die met de magische grens van 18.000 inwoners komen op grond van vrijwillige keuze deeltijdwethouders voor die overall in gemeenten onder 18.000 inwoners gewoon zijn. Dat het beschikken over fulltime wethouders strikt nodig is, is dus overdreven. Dat een gemeente beschikt over voltijdse bestuurders kan een pre zijn maar er spreekt ook wel wat tegen uit een oogpunt van het delen van zorgtaken in het privéleven. Daarmee is deze minimumgrens gerelativeerd maar er is nog een tweede argument contra de 18.000 - grens. Dat voor een sociale dienst een omvang van 18.000 inwoners nodig is, is intussen al lang van de baan. Diverse gemeenten van elk 25.000 inwoners werken tegenwoordig vaak met andere gemeenten samen in een gemeenschappelijke sociale dienst omdat dat volgens gemeentebestuurders de goede manier is om om te gaan met complexe – lokaal van betekenis zijnde -

wetgeving op het gebied van sociale zekerheid. Samenwerking als remedie, dus. Een vaste schaalomvang of ondergrens voor de 'levensvatbaarheid' van een sociale dienst bestaat niet en 18.000 inwoners als ondergrens is intussen een achterhaalde stelling. Overigens komen er nog wel gemeenten voor met minder dan 18.000 inwoners die nog over een eigen goed functionerende sociale dienst beschikken. Dit is in Warnsveld het geval.

Ook het zoeken naar andere taken die als benedengrens voor elke gemeente in Nederland kan dienen, loopt op een fiasco uit. Bestuurlijke problemen, uitdagingen en oplossingen trekken zich zogezegd weinig aan van gemeentegrenzen.

Herindeling als geloofsartikel

Dat betekent dat de argumentaties voor herindeling wel moeten verschuiven. Elk vorig officieel argument raakt achterhaald. De geschiedenis van herindelingsbeleid laat dat ook zien. De veranderende werkelijkheid ondergraaft steeds de officiële argumenten pro herindeling. Territoriale structuuroplösungen zijn blijkbaar geen oplossing om goed bestuur en dus bestuurskracht te garanderen, zoals Toonen c.s. het ook zeggen in de studie 'Gemeenten in ontwikkeling'. Velen zijn het erover eens: de beleidstheorie achter herindeling – dus het geheel van veronderstellingen - klopt gewoon niet. Het herindelingsbeleid faalt dus keer op keer (Denters, 1996; Bordewijk, 1996, 1999).

Toch willen verdedigers van herindeling niet goed luisteren. Ze gaan door met het formuleren van voorstellen voor gedwongen herindeling van bovenaf. Daarom wordt wel gesproken van het succes van falend beleid!!!!!!

Sommige commentatoren spreken over minimumgrenzen voor gemeenten als iets met 'evangelische waarde' (Toonen c.s. 1998: 34). Gedwongen herindeling is al jaren een geloofsartikel geworden met duistere kanten. Zoals de medische wereld moeilijk in kan gaan tegen charlatanerie van natuurgenezers, zo spotten verdedigers van opgelegde herindeling met de wetenschappelijke kennis die veel nadelen van herindeling laat zien. Herindeling is een geloofsartikel. Herindelers die herindeling opleggen, zijn de Jomanda's van het openbaar bestuur van deze tijd: ze geloven dat hun actie werkt maar vrijwel het enige wat bereikt wordt, is dat het geld kost. Toch nog velen laten zich aanpraten dat het werkt. Dat 'groot' ook goed is, blijkt moeilijk uit te roeien.

Laten we zien wat de effecten van gedwongen (opgelegde) gemeentelijke herindelingen zijn.

5.2 Vermeende en echte positieve effecten van gemeentelijke herindeling

Wat kun je met opgelegde gemeentelijke herindeling beogen en heeft gedwongen herindeling van gemeenten ook positieve effecten? We lopen een aantal

stellingen langs, gaan na of onderzoek ze bevestigd en geven hier en daar commentaar. Verderop komen ook negatieve effecten van 'van bovenaf opgelegde' herindelingen aan de orde.

Overzicht 1: Enkele stellingen over opgelegde gemeentelijke herindeling waarvan de juistheid wordt nagegaan voor Warnsveld

1. Opgelegde gemeentelijke herindeling is nodig omdat die aansluit op maatschappelijke verbanden.
2. Na opgelegde herindeling kan een grotere heringedeelde gemeente beter de belangen van inwoners extern behartigen. Hoe groter, hoe beter er te lobbyen valt voor voorzieningen.
3. Herindeling is nodig omdat de afstand van bestuur tot burgers te klein kan zijn.
4. Herindeling is een middel tot verdere ambtelijke professionalisering.
5. Herindeling is een optie voor vernieuwing.
6. Herindeling biedt de mogelijkheid om te komen tot meer bestuurskwaliteit en wisseling van de politieke wacht.
7. Herindeling leidt tot minder bestuurlijke drukte.
8. Herindeling leidt tot vermindering van concurrentie tussen gemeenten.
9. Herindeling leidt tot een volledig voltijds bestuur en dat is nodig.
10. Herindeling is wanhopig laatste redmiddel. Zouden deze stellingen juist of onjuist zijn?

Dit overzicht kan leren of van samenvoeging van Warnsveld met Zutphen iets te verwachten is of niet; en zo ja, wat. Blijken zal dat de meeste stellingen niet juist zijn.

1. Herindeling is nodig omdat die aansluit op maatschappelijke verbanden. Is die stelling juist of onjuist? De gemeente Zutphen zegt dat maatschappelijke verbanden een argument zijn, daarbij onder meer verwijzend naar het verenigingsleven (brief 16 juni 2003 aan Vaste Commissie BZK). Herindeling is gewenst tussen gemeenten die een grote onderlinge maatschappelijke verwevenheid kennen, die zichtbaar is in woon-werkrelaties, in onderwijsoriëntatie, in gebruik van medische, recreatieve en winkelvoorzieningen, en in gebruik van culturele voorzieningen en bezoek van evenementen. Commentaar: Deze argumentatie heeft met name in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw nog tot veel studies geleid om herindeling te onderbouwen, onder andere in Zuid-Limburg, maar is intussen nagenoeg verlaten als krachtig of eerste argument. Immers, er zijn in een regio erg veel onderlinge betrekkingen tussen burgers. Vanuit 'maatschappelijke verbanden' zou herindeling heel omvattend worden omdat mensen mobieler worden. Het maatschappelijk verband vanuit Warnsveld gezien houdt niet op bij Zutphen of Gorssel. Maatschappelijke verbanden

reiken vrijwel altijd verder dan een heringedeelde gemeente. Nederland herindelen bij België is te beperkt want Nederlanders gaan vaak met vakantie in Frankrijk!

2. Na herindeling kan een grotere gemeente beter de belangen van inwoners extern behartigen. Hoe groter, hoe beter er te lobbyen valt voor voorzieningen. In nog recente voornemens voor opgelegde herindeling treft men het argument aan dat centrumgemeenten 'krachtige spelers' moeten zijn in een provincie of regio. Het gemeentebestuur van Zutphen meent dat een centrumgemeente die optreedt namens heel veel inwoners bij andere overheden meer kan bereiken dan een iets minder grote gemeente 'bij het verwerven van een positie in onderhandelingen over de toekenning van voorzieningen' (citaat). Een sterke centrumgemeente kan alleen als regisseur van netwerkprocessen optreden 'wanneer zij voldoende gewicht in de schaal legt en voldoende bestuurskracht heeft' (citaat). Juist een heel grote gemeente zou evenwicht brengen tussen stad en platteland, zegt Zutphen. Commentaar: Luxemburg, België en Nederland heffen zich ook niet op om na fusie een grotere natie te worden die bij onderhandelingen beter de belangen kan behartigen binnen de Europese Unie en Europese Raad. Provinciebesturen besluiten uit het oogpunt van effectieve lobby ook

niet tot een voorstel om te komen tot landsdelig bestuur. Kortom, dit is opportunisme dat alleen past bij herindeling van bovenaf. Het geloof dat een grote gemeente meer in de melk te brokkelen heeft in Den Haag is bij bestuurders hardnekkig. Als grote gemeente kun je makkelijker aanschuiven, zeggen sommige burgemeesters die graag deelnemen aan het grotestedenbeleid. Toonen c.s. (1998: 212) onderschrijven de stelling dat de positie van een heringedeelde gemeente als interbestuurlijke belangenbehartiger wordt versterkt op basis van de opvattingen van bestuurders maar stellen ook dat het een vergissing is om te denken dat herindeling gemeenten minder afhankelijk zal maken van intergemeentelijke samenwerking. Onderzoek naar lobby en interbestuurlijke onderhandelingen bevestigt dit argument, dat het gemeentebestuur van Zutphen in radicale zin – door te pleiten voor een grote Graafschapgemeente - ook hanteert, niet (brief Zutphen aan Vast commissie, d.d. 11 juni 2003). Ook hier geldt dat 'grootte' een factor kan zijn naast andere (Aquina & Roos, 1983; Hupe e.a., 2000).

3. Herindeling is nodig omdat de afstand van bestuur tot burgers ook te klein kan zijn. Gemeenten hebben een bepaalde omvang nodig want als het bestuur te dicht bij de bevolking staat, neemt de kans op parochiële besluitvorming of cliëntelisme

naar burgers toe. Dit is een stelling die wel in het Brabantse is gebruikt door oud-burgemeester Schampers van Uden. Commentaar: Dit gevaar geldt wellicht nog voor heel kleine gemeenten van 2.000 inwoners maar niet voor een gemeente van 8.000 of 10.000 inwoners. Dit argument is intussen achterhaald en niet van toepassing op Warnsveld of andere gemeenten in de Graafschap.

- 44
4. Herindeling is een middel tot verdere ambtelijke professionalisering. Een grotere gemeente kent meer personeel, grotere afdelingen, meer taakverdeling en specialisatie, en meer mogelijkheden tot vervanging, alsmede meer planmatig werken in projectgroepen. Voor P&O - beleid zijn er meer kansen. Opleidingsbeleid kan uit de verf komen omdat juist het P&O - instrumentarium toeneemt en de mogelijkheden tot vervanging, indien nodig, aanwezig zijn. Ook voor integriteitsbeleid zijn er meer mogelijkheden. In een grote organisatie is relatief eenvoudig functiescheiding toe te passen. Commentaar: Kleine gemeenten met een beperkte hoeveelheid personeel blijken kwetsbaar, beschikken over veel personeel in relatief lagere salarisschalen, blijken minder planmatig te werken en het P&O-beleid is relatief mager. De medewerkers zijn weliswaar vaak allround en breed inzetbaar maar het apparaat als geheel mist allerlei expertise. Deze gemeenten kunnen allerlei uitdagingen moeilijk aan. Dat geldt ook voor al

heringedeelde gemeenten. Ook gemeenten met een omvang van 20.000 inwoners en een apparaat van 100 fte schieten tekort in het omgaan met de juridisering, 'verbrusseling van beleid', bevordering van elektronische dienstverlening, adequate toepassing van interactieve beleidsvorming en communicatie met burgers, beleidsevaluatie. Warnsveld excelleert op dit punt met 60 fte niet, maar de problemen zijn ook veel kleiner dan in een grote centrumstad en de afstand tussen burgers en bestuur is betrekkelijk kort. De toevoeging van Warnsveld aan Zutphen zal het ambtelijk apparaat na herindeling niet veel robuuster maken. Een ontwikkeling naar professionalisering kan overigens bij een grote herindeling ook doorslaan omdat veel - door specialisten uitgewerkt - beleid gestapeld wordt (de gemeente krijgt voor elk vraagstuk een nota!), prioriteiten niet meer gesteld worden en beleidsprogramma's niet of moeizaam worden afgeschaft. Grotere gemeenten kampen sterk met beleidsstapeling en onoverzichtelijkheid. Ze beschikken voor vrijwel elk item wel over een nota, zelfs om te rechtvaardigen dat iets niet gebeurt.

5. Herindeling is een optie voor vernieuwing. Herindeling heeft wat weg van 'breken in een woning': als je toch aan de huiskamer begonnen bent, kun je andere zaken er ook bij betrekken en

doorgaan met repareren en verbeteren.

Herindeling leidt tot ineenschuiven van ambtelijke apparaten met kansen op vernieuwing: meer projectmatig werken bijvoorbeeld. Ook de kans op introductie van een nieuwe indeling van de ambtelijke organisatie wordt groter alsmede de ontwikkeling van een professioneel personeelsbeleid. Commentaar: Deze effecten blijken na (opgelegde)herindeling maar beperkt voor te komen. Begrijpelijk, want samenvoeging van ambtelijke apparaten is al lastig genoeg. De kans die gemeentelijke herindeling biedt om het ambtelijk apparaat te verbeteren, werd in de heringedeelde gemeente Landgraaf pas na ongeveer zeven jaar benut (Boogers & Tops, 1997: 29-37). Dit argument is dus niet sterk en de vraag is of een latere vernieuwing nog te relateren valt aan een eerdere herindeling. Herindeling is niet bedoeld als breekijzer of voedingsbodemp voor ambtelijke vernieuwing. Ook zonder herindeling is vernieuwing mogelijk, bijvoorbeeld via intergemeentelijke samenwerking, dus een vorm van 'shared services' of ambtelijke krachtenbundeling. Bovendien is de kans op vernieuwing veel groter bij een vrijwillige herindeling. Warnsveld onder dwang bij Zutphen voegen zal geen goede voedingsbodemp voor vernieuwing bieden.

6. Herindeling biedt de mogelijkheid om te komen tot meer bestuurskwaliteit en wisseling van de

politieke wacht. Ontegenzeggelijk zal een herindeling een impuls betekenen in de vorm van een wisseling van de politieke wacht: het stoppen als raadslid, transfer naar een andere lijst, of het oprichten van nieuwe partijen. Dit kan heilzaam zijn, bijvoorbeeld als eerder sprake is van verstoorde verhoudingen. Commentaar: Onderzoek toont echter niet aan dat gemeentelijke herindeling tot een sterke verbetering van de personele bestuurlijke kwaliteit leidt. De kwaliteit van het sturen neemt niet toe, aldus een analyse van 25 onlangs heringedeelde gemeenten door Postma (2002). Dat is echter een nauwelijks gehanteerd argument pro herindeling (Koppenjan, 1999: 248). Dit argument lijkt niet van toepassing op Warnsveld of Zutphen.

- 45
7. Herindeling leidt tot minder bestuurlijke drukte. De stelling dat gedwongen herindeling van plattelandsgemeenten leidt tot minder bestuurlijke drukte wordt wel onderbouwd door te verwijzen naar de afname van gemeenschappelijke regelingen na herindeling en bij continuïteit hiervan dat minder bestuurlijke stoelen moeten worden aangeschoven. Commentaar: Onderzoek toont echter niet aan dat het aantal gemeenschappelijke regelingen doorgaans als gevolg van herindeling terugloopt. En als de hoeveelheid 'bestuurlijke armen, ogen en oren' afnemen, verplaatst het intra- en

intergemeentelijk overleg zich naar overleg tussen ambtenaren. Overigens is opmerkelijk dat het argument van herindeling vanwege bestuurlijke drukte nooit door bestuurders van plattelandsgemeenten wordt gebruikt. Het argument is achterhaald.

- 46
8. Herindeling leidt tot concurrentievermindering. Gedwongen gemeentelijke herindeling zou node-loze concurrentie tussen gemeenten voorkomen. Concurrentie voorkomen, speelt voornamelijk bij het aantrekken van bedrijven voor bedrijventer-reinen. Commentaar: Deze stelling wordt zelden of nooit als argument pro herindeling aangevoerd indien aan de orde is om een randgemeente toe te voegen aan een centrumgemeente. Concurrentie doet zich daar maar bij een buitengewoon klein aantal beleidstaken voor en mag dus beschouwd worden als een te verwaarlozen voordeel dat ook door middel van goede innovatieve (SETA-) samen-werking en taakverdeling tussen gemeenten te bereiken is. Dit argument wordt overigens norma-liter zelden in het verkeer tussen gemeentebesturen in een regio gebruikt maar meestal ten tijde van herindelingsperikelen uit de hoge hoed getoverd. Ook dit argument achten we niet van toepassing in de casus Zutphen-Warnsveld.

9. Herindeling leidt tot een volledig voltijds bestuur

en dat is nodig. Gedeputeerde Boxem van Gelderland ziet in september 1999 nog een grens van 18.000 inwoners voor een Gelderse gemeente als ondergrens (Staatscourant, 060999). Als geme-nten 18.000 inwoners of meer hebben, is het mogelijk fulltime werkzame wethouders aan te stellen. Dat is nodig ook want anders blijven benoemde bestuurders 'het voor het zeggen heb-ben', meent J. Boxem, en dat kan niet voortduren. Voltijds functionerende wethouders worden dus niet alleen als een groot voordeel beschouwd maar als noodzaak. Commentaar: Met een voltijds wethouderschap als eis wordt een minimum crite-rium voor het goed functioneren van een gemeen-tebestuur buiten de individuele gemeente gelegd en dat spoort niet met beoordelingen in de vorm van visitaties in Limburg en elders waarbij de kwa-liteit van bestuur in andere criteria wordt gezocht (zie ook Toonen e.a., 1998). Het zogenaamde voor-deel van een voltijds wethouderschap is te relativeren omdat in bepaalde gemeenten met méér dan 18.000 inwoners wethouders juist vrijwillig kiezen voor een deeltijdwethouderschap. Dat wordt soms zelfs afgesproken bij de collegevorming, ook van provinciebesturen! Blijkbaar wordt met verschillende maten gemeten. Als een gemeente eenmaal heringedeeld is, telt een oorspronkelijk criterium om de gemeentelijke herindeling te bereiken niet meer. Dat toont – opnieuw - het opportunisme dat achter de

herindelingsargumentatie schuil gaat. Maar als de fulltimers wel zijn aangesteld, wat gaan ze dan doen? Wethouders gaan zich met de gemeentelijke organisatie bemoeien. Er komt na herindeling meer overleg tussen wethouders en afdelingshoofden. Gemeentesecretarissen worden na herindeling minder eerste inhoudelijk gerichte adviseur van het college en meer procesbewaker. Logisch, als de een zich meer met bepaalde zaken gaat bemoeien, gaat de ander het in een andere richting zoeken (Berghuis e.a., 1995; Herweijer, 1994). Al met al is het ontbreken van fulltime wet-houders in Warnsveld een te relativeren factor.

10. Herindeling is een wanhopig laatste redmiddel. Opgelegde herindeling is als laatste redmiddel te overwegen – zo wordt wel gesteld - wanneer gemeenten in hun ontwikkeling wor-den geremd door een gebrek aan uitbreidings-mogelijkheden of als steden zich over de gemeentegrens ontwikkelen en intergemeentelijke samenwerking geen oplos-sing biedt (Bordewijk, 1996). Commentaar: Deze redenering geldt niet als een toe te voegen gemeente geen grondgebied heeft voor uitbreiding. Warnsveld zit in deze situatie van beheergemeente, die weliswaar aansluit op Zutphen maar deze gemeente verder niets meer te bieden heeft dan het getal van 'een aantal inwoners'. In 1989 heeft de gemeente

Warnsveld overigens al wel een deel van haar grondgebied afgestaan aan Zutphen. Deze redenering kan ook niet goed opgaan voor heel grote gemeenten, die immers te maken krijgen met de regel: hoe groter, hoe meer ver-kokering tussen diensten, hoe trager de interne procedures en hoe groter de wachttijd op vergunningen en hoe meer ondoelmatigheid.

5.3 Vermeende en echte negatieve effecten van gemeentelijke herindeling

Het onderzoek naar van bovenaf opgelegde gemeentelijke herindeling heeft daarnaast de volgende inzichten opgeleverd ten aanzien van veronderstelde negatieve effecten.

Overzicht 2: Negatieve of indifferente effecten van gemeentelijke herindeling

1. Herindeling leidt tot transformatiekosten en naar binnengerichtheid.
2. Door herindeling neemt de kwaliteit van beleid niet toe.
3. Herindeling brengt over het algemeen geen financiële voordelen voor inwoners.
4. Herindeling die resulteert in een grote(re) gemeente impliceert nog geen foutloos of beter bestuur.
5. Herindeling heeft niet altijd een gunstig bedrijfseconomisch effect.
6. Herindeling versterkt het reactievermogen van gemeenten niet.
7. Herindeling leidt niet tot tevredener burgers.
8. Herindeling verhoogt de politieke participatie niet.
9. Grootschalige herindeling vermindert de betrokkenheid van burgers.
10. Herindeling vergroot het vertrouwen in bestuur niet.

48

1. Herindeling leidt tot transformatiekosten en naar binnengerichtheid. Gemeentelijke herindeling brengt met zich dat de omgevingsoriëntatie van veel gemeentebestuurders en ambtenaren maanden en zelfs jaren terugloopt. De aandacht voor strategisch beleid en trendbreuken in de omgeving is na herindeling laag zoals onderzoek bij herhaling bevestigt. Opgelegde samenvoegingen van gemeenten leiden niet alleen tot afvloeiingsregelingen maar ook tot een bureaucratische naar binnen gerichtheid in plaats van naar buiten gerichtheid. Dat komt doordat organisaties in elkaar geschoven worden, leidinggevend en afvloeien, medewerkers moeten solliciteren naar een nieuwe functie en beleid maken 'erbij' gedaan wordt. Dat leidt tot veel transformatiekosten en neiging tot autisme waardoor 'werken voor burgers' op de achtergrond kan raken (Berghuis e.a., 1995: 266 e.v.). De transformatiekosten zijn geringer als een klein ambtelijk apparaat van een randgemeente als Warnsveld bij een apparaat van een iets grotere gemeente, zoals Zutphen, gevoegd wordt. Maar een zekere naar binnen gerichtheid zal vermoedelijk optreden.
2. Door herindeling neemt de kwaliteit van beleid niet toe. Volgens de (vage) doelstellingen achter gemeentelijke herindeling zouden

beleidsprestaties na herindeling moeten toenemen. Immers, herindeling leidt tot een groter ambtelijk apparaat en tot ambtelijke professionalisering. Burgers zouden - zo gezien - voordeel hebben van herindeling. Dit effect treedt echter niet op. Onderzoek laat zien dat een groter ambtelijk apparaat na herindeling niet automatisch grotere beleidsprestaties voortbrengt, ook enige jaren na herindeling niet. Ook de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening gaat er niet op vooruit (Koppenjan, 1999: 251, 255). Drie jaar na herindeling scoren onderzochte heringedeelde Groningse gemeenten op geen enkel onderzocht beleidsterrein beter dan de vergelijkbare gemeenten die zelfstandig bleven. De werkelijkheid was zelfs nog ernstiger. Er is sprake van negatieve fusie-effecten. Onderzochte heringedeelde gemeenten kampten drie jaar na herindeling nog steeds met beleidsachterstanden, bijvoorbeeld op het gebied van milieubeleid en het gescheiden inzamelen van huisvuil. De productie van bestemmingsplannen bleef weliswaar op peil maar de verwerving en het bouwrijp maken van grond schoot erbij in, net als het opruimen van bouwvallen. Het percentage bedrijven met een toereikende milieuvergunning nam bij de niet-heringedeelde gemeenten in de onderzoeksperiode sterk toe. Dat was veel meer het geval dan bij de heringedeelde gemeenten. In een onderzocht geval was zelfs bij een

heringedeelde gemeente sprake van een terugloop. Dat de beleidsprestaties van het vergrote ambtelijk apparaat na herindeling niet toenemen, ligt ten dele aan de beperkte externe gerichtheid juist door herindeling resp. een oriëntatie naar binnen. Ook recenter onderzoeksmateriaal wijst in dezelfde richting. Uit het promotieonderzoek van burgemeester Postma (2002) onder 96 bestuurders en ambtelijk managers van 25 onlangs heringedeelde gemeenten blijkt niet dat herindeling leidt tot een effectiever ambtelijk apparaat. Herindeling leidt weliswaar tot meer mogelijkheden tot het aantrekken van personeel, een minder kwetsbare organisatie en meer taakverdeling maar de effectiviteit van het geheel wint er niet bij. Commentaar: De kans is beperkt dat burgers van Warnsveld er met de herindeling zichtbaar op vooruit gaan. Innovatieve samenwerking via SETA of de federatiegemeente vermindert de kans op een afname van beleidsprestaties omdat juist een natuurlijke concrete samenwerking door ambtenaren zelf bedacht zal worden, zoals de ervaringen met SETA in een aantal Brabantse gemeenten uitwijzen.

3. Herindeling brengt over het algemeen geen financiële voordelen voor inwoners. Wat is de financiële situatie na herindeling? Hier moet aan drie soorten financiële consequenties gedacht worden:

49

a. fusiekosten; b. adviseurskosten; c. belastingen en heffingen. Ad a. Een onderzoek brengt een achteruitgang aan het licht in de financiële situatie na herindeling door fusie-effecten, zoals andere (nieuwe) huisvesting, afvloeiingsregelingen, reorganisatiekosten, maar ook potverteren door de oude gemeentebesturen voorafgaand aan de opheffing (Berghuis e.a., 1995). Ad b. Ambtenaren maken als gevolg van herindeling vaak van een pre - vutregeling gebruik waardoor de nieuwe heringedeelde gemeente externe krachten moet inhuren. De externe adviseurskosten zijn na herindeling meestal niet lager dan de optelsom van adviseurskosten van de oorspronkelijke gemeenten samen. Ad c. Met betrekking tot de lokale belastingen en heffingen blijkt geen systematisch verschil tussen heringedeelde en niet-heringedeelde gemeenten. Maar dat is een gemiddeld beeld. In specifieke gemeenten of voor specifieke groepen burgers kan er wel degelijk sprake zijn van verzwaring van de belastingdruk als gevolg van herindeling, zoals in randgemeenten (Toonen c.s., 1998: 103-107). Schaalvergroting door herindeling van bovenaf leidt in de praktijk zelden of nooit tot doelmatigheidsvoordelen waar burgers financieel iets van merken in de zin van lastenverlaging. Commentaar: Het belang van burgers sneeuwt als gevolg van herindeling iets onder, zoals ook al bleek uit de naar binnen gerichtheid die

herindeling met zich brengt. Dat is juist minder het geval bij toepassing van SETA. De burgers van Warnsveld zijn op den duur vermoedelijk financieel niet beter af door samenvoeging met Zutphen.

4. Herindeling die resulteert in een grote(re) gemeente impliceert nog geen foutloos bestuur. Gemeentelijke herindeling van bovenaf die leidt tot een gemeente tussen 15.000 en 40.000 inwoners garandeert vijf of tien jaar na herindeling nog niet dat de bestuurskracht groot is of voldoende is. Visitatierapporten tonen aan dat aan heringedeelde gemeenten met een omvang van 20.000 of 40.000 of 100.000 inwoners en een groter apparaat van alles mis kan zijn. 'Groot bestuur' is geen garantie voor goed bestuur. Dan maar opnieuw herindeling? Nee, herindeling is geen panacee voor goed bestuur omdat goed bestuur van heel veel andere factoren dan schaal afhangt. Ook heringedeelde gemeenten met elk 100 fte aan personeel zullen dus goed bestuur nastreven door meer prioritering, door de formulering van strategisch beleid en meer aandacht voor uitvoering, door introductie van beleidsevaluaties, door uitbesteding, door verbeterde opleiding van personeel en tal van andere maatregelen. Gemeenten met een omvang van 40.000 inwoners en grofweg 240 fte aan personeel hebben vaak een centrumfunctie, wat

specifieke ambities met zich brengt, maar tonen volgens visitatierapporten toch ook zwakheden, die wisselen naar gelang onder andere de politieke ambities, de kwaliteit van de bestuurlijke en ambtelijke leiding, de bestuurscultuur en politieke cultuur, de ambtelijke cultuur, de economische en maatschappelijke omstandigheden. De bestuurskracht van gemeenten van 60.000 inwoners is evenmin buiten kritiek verheven zoals visitatierapporten van bijvoorbeeld de gemeenten Heerlen en Venlo uitwijzen. Sommige van dergelijke gemeenten hebben veel te veel ambities, prioriteren te weinig, voeren bepaalde programma's niet of slecht uit en schaffen niet of nauwelijks beleid af. Politieke bestuurders ontbreekt het aan overzicht over beleid. Herindeling is dus geen technische reorganisatie die automatisch tot positieve effecten leidt. Commentaar: Positieve effecten van herindeling zijn dus niet zonder meer in te boeken (Koppenjan, 1999: 255). Voor heringedeelde gemeenten van pakweg 20.000 inwoners blijkt samenwerking met andere gemeenten in de vorm van 'shared services' ten aanzien van zaken als bijvoorbeeld inkoopmanagement, onderwijsbeleid, milieubeleid, sociale zaken, P&O-beleid, handhaving, risicovraagstukken lucratief.

5. Herindeling heeft niet altijd een gunstig bedrijfseconomisch effect. Het is bij het

overwegen van alternatieven voor herindeling van belang te kijken naar de omvang van herindeling. Is sprake van fusie van enkele kleinere (streek)gemeenten in een zonale herindeling of van een toevoeging van een randgemeente aan een centrumgemeente in een nodale herindeling, bijvoorbeeld de toevoeging van Rosmalen aan Den Bosch. De ideale omvang van gemeenten in verhouding tot de doelgerichtheid en efficiëntie van het ambtelijk apparaat ligt tussen twintig en tachtig duizend inwoners, aldus Berenschot. Vooral gemeenten die kleiner zijn dan vijf duizend inwoners en groter zijn dan negentig duizend inwoners ondervinden grote hinder van hun schaal (Huijben e.a., 2002). Het apparaat van kleine gemeenten, ook die groter zijn dan 5.000 inwoners en bijvoorbeeld 10.000 inwoners tellen, is kwetsbaar omdat het functioneren ervan sterk drijft op enkele sleutelfiguren. Kleine gemeenten hebben bovendien last van hun slechte concurrentiepositie op de arbeidsmarkt. Hun salarisniveau ligt lager en zij hebben werknemers minder ontplooiingskansen te bieden. Een beperkte omvang van het apparaat geeft niet veel mogelijkheden om door te stromen naar hoger gesalarieerde functies. Waarom springt uit het onderzoek van Berenschot die middengroep er uit? Gemeenten tussen 20.000 en 80.000 inw. hebben een nog overzichtelijk en redelijk goed stuurbaar ambtelijk apparaat van tussen pakweg 90 fte – 550 fte aan

52 personeel. Ook zijn de complexiteit en beheersbaarheid van stedelijke problemen nog hanteerbaar. Hoe groter de gemeente qua inwonertal, hoe meer ambtenaren en afdelingen of units, en dus hoe meer kans op verkokering. Na herindeling neemt de verkokering overigens eerder toe dan af, een effect dat al zichtbaar gaat worden boven 20.000 inw. en pakweg 100 fte aan personeel. Dat kan bij grotere samenvoegingen uitlopen op interne stammenstrijd tussen afdelingen of diensten. Bij grote heringedeelde gemeenten is sprake van duurzaam verlies van doelmatigheid 'doordat een grootschaliger organisatie bureaucratischer werkt' (Koppenjan, 1999: 255; ook: Derksen, 1996; Van Beek, 1995). Maar ook bij kleinere herindelingen kan de doelmatigheid in beleid na fusie teruglopen. Een op de bevindingen van Berenschot aansluitend leerstuk over de doelmatigheid van bestuur wordt omschreven als het schoteltjeseffect. Het is mogelijk de kosten per inwoner af te zetten tegen het inwonertal. Kleine gemeenten zijn relatief duur omdat ook bij weinig inwoners een bestuur en bestuursapparaat nodig is. Grote gemeenten zijn duur omdat ze meer taken vervullen, meer personeel hebben en de coördinatiekosten hoog zijn. De optimale bedrijfseconomische schaal van een gemeente ligt inderdaad tussen 20.000 en 80.000 inw. . Vaak wordt hier het getal 30.000 inwoners genoemd (Bordewijk, BB, 050399:

29). De echte ondoelmatigheid zit bij gemeenten die groter zijn dan 90.000 inwoners. Een grotere gemeente blijkt meer overheadkosten te hebben en extra overleg te kennen dat nodig is tussen verschillende diensten. Bij een gemeente met minder dan 15.000 inwoners is het ziekteverzuim 5.7 procent en bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners 10.2 procent. Zo gezien, moet Zutphen met ruim 35.000 inwoners niet groter worden; het mag wel want Zutphen zit in het horizontale deel van de U - curve (dus de bodem van het schoteltje). Zutphen heeft de goede maat en houdt aan Warnsveld door samenwerking een goede maat!

6. Herindeling versterkt het reactievermogen van gemeenten niet. Onderzoek toont dat bij de bijstandszorg niet-heringedeelde gemeenten er beter in slaagden de omvang van het apparaat aan te passen aan het onder de gegeven omstandigheden teruglopende cliëntenbestand dan de onderzochte heringedeelde gemeenten. En: de niet-heringedeelde gemeenten begonnen drie jaar eerder met het gescheiden ophalen van gft-afval dan de heringedeelde (Berghuis e.a., 1995). Dat laat zien dat een zeker adaptief vermogen vermindert na opgelegde herindeling. Niet bekend is of dit effect gemeentebreed optreedt en voor alle taakvelden in gelijke mate geldt.

7. Herindeling leidt niet tot tevredener burgers. Inwoners van kleine gemeenten zijn in het algemeen niet ontevreden over de kwaliteit van de dienstverlening (Berghuis e.a., 1995). Omdat kleine gemeenten voordelen hebben, neemt een groot deel van de burgers bepaalde geringere 'know how' van deze gemeenten voor lief. Grotere gemeenten neigen tot 'corpulentie' doordat het ambtelijk apparaat door zekere ondoelmatigheid als gevolg van langere overleglijnen blijft groeien. Het is dan ook begrijpelijk dat naarmate gemeenten groter zijn, de tevredenheid onder burgers over de gemeentelijke beleidsprestaties afneemt (Denters & Geurts, 1998: 27-55; 222). Heringedeelde gemeenten bewerkstelligen dus niet een grotere tevredenheid onder burgers. Dat is bij nader inzien begrijpelijk, want de toename aan ambtelijke professionalisering leidt niet tot betere beleidsprestaties, zoals gesteld. De ambtelijke professionalisering blijft voor het oog van burgers zichtbaar verborgen omdat ze alleen tot iets andere werkwijzen leidt. Dat grotere gemeenten op zichzelf wenselijk zijn, los van de maatschappelijke samenhang is dus een absurde gedachte. Door herindeling naar grote gemeenten boven 50.000 inw. neemt de verkokering toe en raakt de beleidsuitvoering achterop.
8. Herindeling verhoogt de politieke participatie niet. De kloof tussen burgers en politieke bestuur-

ders neemt toe omdat het aantal volksvertegenwoordigers per inwoner na herindeling terugloopt (Koppenjan, 1999). Dat blijkt met name in de buitendorpen van plattelandsgemeenten op te treden, waar veel kiezers het contact met de politici verliezen. Politieke partijen weten daarvoor meestal geen oplossing te vinden. Er is nog sprake van een ander effect. Door herindeling van kleinere gemeenten tot pakweg 25.000 inwoners wordt het politieke landschap landelijker. Het aantal lokale lijsten groeit in de onderzochte gebieden niet maar neemt eerder af (Korsten e.a., 1991; Berghuis e.a., 1995; Janssen & Korsten, 2003). Politieke partijen moeten zich dus inspannen om de kans op negatieve effecten na herindeling te verkleinen. Voor Warnsveld treedt qua politieke participatie verlies op. Het gemiddeld aantal volksvertegenwoordigers in Zutphen en Warnsveld per inwoner zal na de herindeling geringer zijn dan ervoor.

9. Grootschalige herindeling vermindert de betrokkenheid van burgers. Herindeling van grote gemeenten naar een schaal voorbij 100.000 inwoners is vermoedelijk uit een oogpunt van behoud van betrokkenheid bij lokaal bestuur niet heel gunstig! In weerwil van wijdverspreide aannamen over de relatie tussen betrokkenheid van burgers bij de lokale overheid geven burgers in de praktijk geen bijzondere blijk van een sterkere betrokken-

heid bij de lokale dan de nationale overheid, zoals Castenmiller (2001) in zijn proefschrift aantoonde. De betrokkenheid bij de nationale overheid en de nationale politiek blijkt iets groter. Dat betekent niet dat de gemeente de burgers koud laat. Geenszins. Hoe meer burgers in sociale zin betrokken zijn bij hun gemeente, onder meer door verkeer met andere burgers in sport- en andere verenigingen en organisaties, hoe meer ze betrokken blijken bij het bestuur van de eigen gemeente. Dat spoort met inzichten uit studies naar vertrouwen, integratie en sociaal kapitaal. De betrokkenheid is in kleinere gemeenten (denk aan gemeenten onder 15.000 inwoners) het grootst, zoals Brasz en De Jong al in 1968 vaststelden. Daarmee wil niet gezegd zijn dat betrokkenheid in andere gemeenten volledig afwezig is. Zeker niet, want – zoals gesteld – betrokkenheid hangt ook met andere zaken samen (Castenmiller, 2001). Zo gezien, verdient Warnsveld het eerder te blijven voortbestaan dan te worden opgeheven. De Warnsveldse bevolking betitelen als een gesloten gemeenschap, zoals het gemeentebestuur van Zutphen doet in een brief aan de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken, is een vorm van doorschieten. Warnsveld is geen tribale samenleving met Trobianders waar antropologen onderzoek komen doen!

10. Herindeling vergroot het vertrouwen in bestuur

niet. Onderzoek onder betrokken ambtenaren en bestuurders wijst uit dat weinigen erin geloven dat opgelegde gemeentelijke herindeling het vertrouwen in het (nieuwe) gemeentebestuur na herindeling vergroot (Toonen c.s., 1998). Dat effect lijkt ook voor de bevolking van Warnsveld waarschijnlijk.

Wat is de conclusie na het overzicht van positieve en negatieve effecten? Daarover gaat 5.4.

5.4 Opgelegde herindeling beantwoordt niet aan verwachtingen

Positief weegt niet op tegen negatief. De conclusie van het voorgaande luidt dat opgelegde herindeling van (kleine(re) plattelandsgemeenten over het algemeen niet brengt wat er van verwacht wordt, althans in geval van toevoeging van wat grotere kleine randgemeenten aan centrumgemeenten of samenvoeging van plattelandsgemeenten van elk 10.000 inwoners. Alle studies wijzen in die richting (zie ook Van den Heuvel en Huijben, 2003; ook Denters, 1996; Koppenjan, 1999).

De verwachtingen van (opgelegde) gemeentelijke herindeling zijn veelal te hoog gespannen geweest. Bij nader inzien is dat logisch. Gemeentegrootte in de vorm van meer inwoners en meer ambtenaren is niet de enige of essentiële determinant van 'goed bestuur'. Er bestaan veel andere factoren die van

invloed zijn. Het spoort met onderzoeksuitkomsten dat het kabinet -Balkenende afscheid genomen heeft van het schaaldenken, zoals dat eerder voorkwam. Herindeling van gemeenten biedt weinig soelaas voor wie zich van goed bestuur wil verzekeren en waar veel burgers dan later ook nog voor staan te juichen. Opgelegde gemeentelijke herindelingen hebben zelfs in een aantal opzichten teleurstellende effecten. Over het algemeen en dus uitzonderingen daargelaten: wel meer ambtelijke professionalisering en minder kwetsbaarheid, geen betere bestuurskwaliteit, geen betere beleidsprestaties, geen financiële lastenverlichting voor burgers – soms wel verzwaring - , weinig tevredener burgers, niet een bewezen effectievere interbestuurlijke lobby, wel transformatieverlies, naar binnen gerichtheid van bestuur en organisatie, en geen versterking van de politieke participatie. De lokale democratie krijgt na herindeling vaak 'een opdonder', zegt de Groningse onderzoeker Herweijer (Intermediar, 26 maart 1998: 27).

Zoals reeds gezegd, is opgelegde gemeentelijke herindeling dus meer een noodoplossing om zuinig mee om te gaan. Dat toch naar dit middel gegrepen wordt, heeft weinig van doen met rationaliteit. Herindeling is niet meer dan een geloofsartikel voor Jomanda-achtige bestuurders. Een gezondheidmakende bestuurlijke werking gaat van gedwongen herindeling zelden uit!

Ook geen ramp

Als gedwongen en dus opgelegde herindeling dan niet 'beter' maakt, maakt het dan misschien 'ziek'? We beperken ons tot opgelegde herindelingen naar gemeenten van maximaal 40.000 inwoners. Dergelijke opgelegde herindelingen zijn geen 'worst case'; ze brengen dan wel geen grote zegeningen maar richten ook geen bestuurlijke rampen aan hoewel er wel slechte tekenen zijn, zoals: dat herindeling beleidsachterstanden produceert, dat grotere gemeenten bureaucratischer zijn, dat weinig voor burgers goedkoper wordt. Denk dus heel goed na wat je ermee wilt en vraag je eerst af of je dat niet op een andere manier kunt bereiken. Dat is ook een les voor wie vrijwillige herindeling nastreeft. Ook die brengt minder dan sommigen ervan verwachten maar hier kan wel naar een herindeling worden toegewerkt.

Herindeling van Nederland, België en Luxemburg: een parallel

Het is voor het denken over gemeentelijke herindeling veelzeggend dat provinciebestuurders voor zichzelf nooit komen met een eigen provinciale herindeling en ook de Nederlandse rijksoverheid niet komt tot een herindeling met België en Luxemburg. Blijkbaar levert ook een landenherindeling en ophefing van Nederland niet op dat de bestuurskwaliteit van de Benelux toeneemt, de ambtelijke kwetsbaarheid afneemt en de professionalisering toeneemt, en evenmin dat de burgers tevredener zullen

zijn over de Benelux dan over Nederland alleen, en levert de landenfusie niet op dat burgers er financieel op vooruit gaan, er betere beleidsprestaties volgen, en Nederland dan in een netwerk een betere regisseurspositie kan vervullen. Dat is allemaal niet het geval. De les is: wat u niet wil dat u geschiedt, doe dat ook een ander niet. Dat betekent een oproep aan de minister en het parlement om alle plannen uit het Gelders voorstel die geen basis van vrijwilligheid bij de betreffende gemeenten kennen niet over te nemen. Met andere woorden: voeg ook Warnsveld niet bij Zutphen want daarvoor bestaat in Warnsveld geen maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak.

56

5.5 Veel van wat beoogd wordt, is ook langs andere weg te bereiken

Er is door meerdere auteurs vastgesteld dat de lijst met negatieve effecten van gemeentelijke herindeling, die de niet echt kleine gemeenten betreft, zoals die uit een reeks van onderzoeken blijkt, langer is dan die van de positieve effecten (zie Berghuis e.a., 1995; Koppenjan, 1999: 248). De positieve argumenten pro herindeling zijn bij nader inzien mager volgens veel auteurs omdat de gewenste effecten niet of laat optreden of omdat een effect een onbedoeld neveneffect is.

Veel van de argumenten pro herindeling van bovenaf zijn gezocht. Het zijn geloofsartikelen. Veel van wat beoogd wordt is ook of beter te bereiken zonder

gemeentelijke herindeling.

5.6 Wie is tevreden en wat verklaart het 'succes' van zwak herindelingsbeleid

Herindeling van bovenaf, die niet de echt kleine gemeenten betreft, stemt niet vreugdevol maar wie is er dan nog blij of tevreden? Er moeten verdedigers zijn van herindeling, hoe is anders dat merkwaardige succes van slecht of matig doordacht beleid om herindelingen op te leggen, te verklaren? Dat is een vraag die we in de literatuur ook tegenkomen. Wat verklaart de dadendrang, samen met voortgezet 'geloof' in het nuttige van herindeling? Het zijn niet alleen de officiële achtergronden van het herindelingsbeleid die een rol spelen maar ook de impliciete kennis en oordelen bij bewindslieden, parlementariërs, provinciebestuurders en gemeentebestuurders. Wie wil weten waarom herindelen van bovenaf lang doorgingen, moet achterhalen wat schuilgaat achter de officiële leer, en dus op zoek gaan naar 'het niet gezegde'.

Wat schuil gaat achter de officiële rechtvaardiging: potentie

Een zo'n vaak impliciet argument pro herindeling is niet zozeer dat een centrumgemeente ruimtelijk beknelde zit en er vanuit het perspectief van ruimtelijke ordening uitbreiding nodig is. Gemeentebestuurders hebben manoeuvreerruimte nodig om hun gemeentelijke ambities kwijt te

kunnen, zoals ruimte voor woningbouw maar ook voor ver- of herplaatsing van bedrijven en allerlei zaken die men ten tijde van de herindeling nog niet weet. Een herindeling wordt bijvoorbeeld bepleit omdat het gemeentebestuur dan potentieel meer keuzen krijgt. Dat geldt vooral voor centrumgemeenten maar valt zo – in deze vorm - moeilijk op te schrijven. Burgemeesters en wethouders zeggen dat officieus ook wel. Dat geldt ook voor een vergroot professioneel ambtelijk apparaat. Ook dat biedt meer potentie, zonder dat al precies duidelijk is waarvoor het apparaat allemaal moet worden ingezet. Ook politieke machtsverhoudingen spelen een rol. Er zijn dus argumenten pro opgelegde herindeling die niet in kabinetsstukken staan en die verklaren waarom herindelingen soms – ondanks gebrekkige officiële argumenten - toch doorgaan. Zutphen geeft hiervan een variant. Zutphen zegt in een brief aan de Vaste Commissie voor BZK van 11 juni 2003 dat regionale belangenbehartiging het beste kan als grotere gemeente (bestaande uit Gorssel, Zutphen en Warnsveld), met meer inwoners. Een dergelijke argumentatie is geen officieel toetsingscriterium voor herindelingsplannen.

Vinden we de impliciete oordelen, de verborgen krachten achter herindelingsstreven, in onderzoek terug? Inderdaad, maar daarvoor is goed speurwerk nodig. Toonen c.s. (1998) peilden de mening van onder andere gemeentebestuurders, raadsleden,

ambtenaren en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld uit 104 gemeenten die tussen 1980 en 1994 zijn heringedeeld. Van alle argumenten pro herindeling is de vergroting, professionalisering en geringere kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat uiteindelijk zeer belangrijk (1998: 78). Het gaat om interne ambtelijke kracht die potentie geeft, om vergroting van mogelijkheden om zaken aan te pakken. Dat uit ander onderzoek blijkt dat de daadwerkelijke beleidsprestaties na herindeling niet toenemen, is voor veel van deze geïnterviewden dus niet een argument om herindeling te laten. Dat is dan jammer voor de effecten – bij wijze van spreken - maar dat brengt hen niet van hun stuk. Meer ambtenaren is gewoon prettig want je kunt zaken aanpakken en slechter doen heringedeelde gemeenten het ook niet dan niet-heringedeelde.

57

Opgelegde herindeling leidt bovendien tot gewenning. De kritiek in de samenleving verstomt en iedereen leert leven met de nieuwe situatie. De verborgen factoren verklaren waarom het verzet tegen herindelingen zo weinig effectief is. Degenen die zich verzetten hebben nogal eens goede argumenten tegen de officiële herindelingsargumentaties maar winnen niet omdat tegen het argument van potenties en van manoeuvreerruimte, dat nergens staat, niet op te boksen is.

5.7 Vrijwillige herindeling

Opgelegde herindeling kent dus een zwakke beleidstheorie, de gewenste effecten zijn zeer schaars maar de herindelingsmotor blijft wel draaien. Intussen is deze motor zo verzwakt dat opgelegde herindeling plaats maakte voor vrijwillige.

In 1991 concludeerden onderzoekers nog dat de kwaliteit casu quo bestuurskracht van de Brabantse gemeente Riethoven met 2312 inwoners toereikend was (Foppen & Kivits, 1991). Intussen bestaat Riethoven als gemeente niet meer want deze is in 1997 opgegaan in Bergeijk. Hoe is aan te kijken tegen heel kleine gemeenten die toch overgaan naar vrijwillige herindeling: hoe is vrijwillige herindeling te verklaren?

Er zijn kleine gemeenten die niet levensvatbaar meer zijn. Zeer kleine gemeenten met een personeelsomvang van 30-50 fte kunnen thans niet goed meer zelfstandig voortbestaan omdat de kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit van het ambtelijk apparaat te klein is voor de uitvoering van veel wettelijk verplichte bestuurlijke opgaven alsmede opgaven door de eigen structuur en eigen politieke keuzen. Zelfs wie veel werk wil uitbesteden, heeft geschikt personeel nodig om opdrachten te formuleren, adviseurs te selecteren en het geleverde werk te beoordelen. Kleine gemeenten voldoen hier niet aan. Ook met intergemeentelijke samenwerking redden ze het niet altijd. Zelfs als deze kleine gemeenten weinig eigen

ambities hebben, schieten ze veelal in strategisch vermogen tekort, zoals visitaties van gemeenten tussen 8.000 en 25.000 inwoners van gemeenten als bijvoorbeeld Meerssen, Voerendaal, Nuth, Eijsden, Gennep laten zien. Kleine gemeenten met minder dan 8.000 inwoners zijn, ook al gaat het om een beheergemeente, qua personeel vaak te klein om een adequaat antwoord te bieden op oude en nieuwe uitdagingen zoals de verdere juridisering van bestuur en samenleving, de noodzaak van interne automatisering en introductie van elektronische dienstverlening (front & back office), de eisen die multiculturalisering met zich brengt, en meer communicatie naar burgers en interactieve beleidsvorming, verbeterde handhaving van regels op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu, opvang van de gevolgen van dualisering van bestuur zoals meer beleidsevaluatie en controle, en het actief volgen van de europeanisering van beleid. Kleine gemeenten blijken ook weinig actief in de intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen; ze liften met andere gemeenten mee en zijn weinig pro-actief.

We zien dan ook dat een aantal besturen van gemeenten tussen 5.000 en 13.000 inwoners thans zelf een discussie op gang hebben gebracht over hun voortbestaan, zoals Liemeer (6.900 inw.), Ter Aar (9.000 inw.) en Nieuwkoop (11.000 inw.). Sommige gemeentebesturen zien alleen een oplossing in vrijwillige herindeling. Intergemeentelijke samenwerking in de

vorm van 'shared services' biedt hier mogelijk ook geen substantiële oplossing hoewel de K5 - gemeenten in de Krimpenerwaard, waaronder Nederlek en Vlist, als vorm van shared services onderling taken hebben verdeeld die een gemeente dan in opdracht en volgens de voorkeuren van de betreffende besturen uitvoert voor de anderen.

De bevolking van kleine gemeenten accepteert vanwege dergelijke beperkingen vaak vrijwillige herindelingen waarbij kleine gemeenten worden samengevoegd met andere relatief kleine gemeenten. Voorbeelden hiervan zijn Stramproij (bij Weert) en Broekhuizen en Grubbenvorst (bij Horst). Er blijft hun geen andere uitweg over, ook omdat met effectieve 'shared service'- formules geen ervaring is opgedaan.

We kunnen concluderen dat de positieve effecten van opgelegde herindelingen niet vanzelf bereikt worden. Omdat geen vanzelfsprekende relatie is tussen schaalvergroting en gewenste effecten daarvan, zullen de acteurs in de lokale bestuurlijke arena zich ook moeite moeten getroosten om gewenste effecten van vrijwillige herindeling te bereiken. Zo moet het mogelijk zijn om als sprake is van een professionalisering van het ambtelijk apparaat de beleidsprestaties juist wél te laten toenemen. Dat neemt niet weg dat bepaalde beleidsprestaties ook buiten herindeling om zijn te bereiken.



Dit is een neptekst:

Hierin komen adresgegevens

te staan dit is een neptekst:

Hierin komen adresgegevens