

# Gemeentelijke herindeling: de beleidstheorie getoetst

De beleidstheorie waarop het gemeentelijk herindelingsbeleid is gebaseerd, getuigt van een grote eenzijdigheid en wordt door de feiten weersproken. De omvang van gemeenten is veel minder bepalend voor de kwaliteit van het lokaal bestuur dan met name door de Rijksoverheid wordt aangenomen. Dat is de belangrijkste conclusie van een in 1990 uitgevoerd onderzoek naar de 'kwaliteit' van gemeenten.

**J.J.A. Thomassen,  
S.A.H. Denters  
en H.M. de Jong**

Prof dr J.J.A. Thomassen,  
dr S.A.H. Denters en  
mr dr H.M. de Jong zijn  
verbonden aan de faculteit Be-  
stuurkunde van de Universiteit  
Twente.

Dit artikel is een samenvatting van de belangrijkste resultaten van het onderzoek.<sup>1</sup> Die samenvatting is overigens bewust summier gehouden. Een opsomming van alle onderzoeksresultaten is in kort bestek onmogelijk. Daarom zullen we hier vooral ingaan op de achtergrond en de uitgangspunten van het onderzoek, alsmede op de implicatie van dit en soortgelijk onderzoek voor het herindelingsbeleid.

## De beleidstheorie

De aanleiding tot dit onderzoek was de discussie over de vermeende noodzaak tot gemeentelijke herindeling. Kritiek op de kwaliteit van deze discussie was reeds in 1981 aanleiding voor een probleemstellende studie door RUTTER EN THOMASSEN in opdracht van het *Instituut Contact Randgemeenten*.<sup>2</sup> Deze studie leidde tot de conclusie dat alle voorstellen voor systematische gemeentelijke herindeling van de lokale bestuurslaag die de regering sinds 1969 had gedaan, op tweeërlei wijze in ge-

breke bleven. Op beide punten zullen we achtereenvolgens ingaan.

In de eerste plaats ontbrak een duidelijke conceptie ten aanzien van de lokale bestuurslaag. Dientengevolge waren de criteria waarop het herindelingsbeleid was gebaseerd, beperkt en eenzijdig. In de tweede plaats waren de voorstellen onvoldoende onderbouwd door empirisch onderzoek.

De visie van het Rijk op de gemeentelijke herindeling, zoals deze met name in de jaren zestig en zeventig tot uitdrukking werd gebracht, was in belangrijke mate gebaseerd op het beeld van de kleine gemeenten die qua financiële positie en bestuursapparaat onvoldoende zijn toegerust om op redelijke wijze hun taken te kunnen vervullen. De discussie spitst zich voortdurend toe op een vergroting van de bestuurskracht.



Deze wordt sterk afhankelijk geacht van de omvang en de kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Aangezien deze op hun beurt tot op zekere hoogte *wettelijk* afhankelijk zijn van het aantal inwoners, werd het operationele criterium voor gemeentelijke herindeling in feite: *het inwonertal*. Gemeenten beneden een bepaalde minimumgrens komen in principe voor herindeling in aanmerking. Ondanks alle nuanceringen die in de loop van de afgelopen jaren op het getalscriterium zijn aangebracht, is dat in wezen nog altijd zo. Alleen is de kritische grens verlaagd van zo'n 10.000 tot 6.000 à 7.000 inwoners.

De redenering valt dus uiteen in twee argumenten:

'Naarmate de omvang van een gemeente groter is, beschikt zij over meer bestuurlijke hulpbronnen.'

'Naarmate een gemeente beschikt over meer bestuurlijke hulpbronnen is de kwaliteit van de bestuurszorg beter.'

Nu is het opvallend dat in beleidsnota's voortdurend uitvoerig wordt ingegaan op het eerste gedeelte van de redenering, maar nauwelijks of niet op het tweede. Het hele begrip *bestuurskracht* blijkt in de praktijk vaak teruggebracht te worden tot de omvang en de specialisatie van het ambtelijk apparaat. Het is uiteraard niet verbazingwekkend dat er in dit opzicht een sterke relatie bestaat met de omvang van gemeenten. Deze wordt immers voor een groot gedeelte bepaald door allerlei (wettelijke) regelingen op het vlak van de financiële verhoudingen en het overheidspersoneelsbeleid. Maar waar het werkelijk om gaat is in hoeverre kleinere gemeenten met hun meer beschikbare middelen ook mindere prestaties leveren dan grotere gemeenten. Al te gemakkelijk wordt dat vaak als een vanzelfsprekendheid aangenomen, terwijl dat nu juist de werkelijk relevante beleidsvraag is. Maar ook wanneer het tweede argument in de redenering meer aandacht zou krijgen, blijft de argumentatie eenzijdig.

Een meer fundamenteel probleem in het herindelingsbeleid is namelijk dat er *geen uitgewerkte staatkundige visie* op de plaats van de gemeenten in ons staatsbestel aan ten grondslag ligt. Daardoor is het ook moeilijk om eenduidige criteria te formuleren

### Samenvatting

Het inwonertal is nog steeds een belangrijk criterium dat het Rijk hanteert bij zijn keuze van samen te voegen gemeenten. Beneden (thans) 6 à 7.000 inwoners wordt een gemeente niet geacht over voldoende bestuurskracht te beschikken om datgene te verichten wat van haar verwacht wordt. Met andere woorden: de kwaliteit van de bestuurszorg wordt evenredig geacht aan de omvang van de bestuurlijke hulpbronnen, en dus aan de omvang van de gemeente.

In een onderzoek naar kwaliteit van gemeenten hebben de auteurs nagegaan in hoeverre kleinere gemeenten werkelijk mindere prestaties leveren dan grotere — in termen van de staatkundige concepties democratie, verzorgingsstaat en rechtsstaat.

De uitkomsten zijn o.a. dat de democratie in kleinere gemeenten niet beter, maar ook niet slechter functioneert dan in grotere gemeenten, dat het verzorgingsniveau slechts in beperkte mate afhankelijk is van beschikbare hulpbronnen en dat er op het vlak van rechtsstatelijkheid wel verschillen, maar nauwelijks kwaliteitsverschillen bestaan tussen kleinere en grotere gemeenten.

De algemene conclusie uit het onderzoek is dat het Rijk het verband tussen bestuurlijk tekortschieten en omvang van een gemeente niet deugdelijk heeft aangetoond.

voor de gemeentelijke taakbeartiging. En bij gebrek aan dergelijke maatstaven is het verleidelijk om het bestaansrecht van gemeenten te beoordelen op grond van eenvoudiger hanteerbare criteria zoals het inwonertal en de grootte en specialisatie van de organisatie.

### Normatieve uitgangspunten

De eerste stap in het onderzoek naar kwaliteit van gemeenten was dan ook de ontwikkeling van criteria waaraan de kwaliteit van het lokaal bestuur wél beoordeeld kan worden. Als uitgangspunt is gekozen dat gemeenten aan dezelfde criteria behoren te voldoen die ten grondslag liggen aan de nationale staat.

De normatieve uitgangspunten die aan het Nederlandse staatsbestel ten grondslag liggen, kunnen worden gegroepeerd vanuit een drietal concepties, namelijk die van de *democratie*, die van de *verzorgingsstaat* en die van de *rechtsstaat*. Toepassing van deze drie concepties leidt tot een drietal stelsels van criteria, waaraan de kwaliteit van het lokale bestuur kan worden getoetst. Deze drie staatkundige uitgangspunten leveren ieder een groot aantal criteria op waarmee de kwaliteit van het lokaal bestuur kan worden bepaald. Een belangrijk voordeel van het onderscheid tussen deze drie hoofdaspecten van het lokaal bestuur is, dat men aldus een genuanceerde beoordeling van het functioneren van gemeentelijke overheden mogelijk maakt. Er zijn, als men de literatuur over gemeenten beziet, ook redenen te over voor een dergelijk meer genuanceerd beoordelingskader.<sup>3</sup> In deze literatuur wijst men er onder meer op dat, afhankelijk van het gekozen uitgangspunt, democratie verzorgingsstaat of rechtsstaat, de samenhang tussen de 'kwaliteit' van het bestuur en de omvang van de gemeente kan verschillen.

Zo zou de *democratie* het meest gediend zijn met kleinere gemeenten omdat de mogelijkheid tot politieke participatie daar het grootst is. Vanuit het perspectief van de *verzorgingsstaat* zou men eerder kiezen voor grotere gemeenten omdat kleinere gemeenten de bestuurlijke hulpbronnen missen om voor een goed voorzieningenniveau borg te kunnen staan. De gemeente als *rechtssysteem* tenslotte zou het meest gediend zijn met grotere gemeenten omdat kleinere gemeenten niet in staat zijn een adequaat controle- en handhavingsbeleid te voeren.

### Probleemstelling en onderzoekopzet

Het tweede bezwaar dat Ruiter en Thomassen tegen het herindelingsbeleid formuleerden is, dat het onvoldoende gebaseerd is op empirisch onderzoek naar de effecten van het beleid. Op het eerste gezicht lijkt dit een wat wonderlijk bezwaar. Er is immers wel degelijk het nodige onderzoek naar de effecten van gemeentelijke herindelingen gedaan. Dit soort onderzoek heeft echter slechts een beperkte waarde. In de studies die tot dan toe waren verricht, werden de effecten van de herindeling onderzocht, vrijwel onmiddellijk nadat de herindeling een feit was geworden. Dat leidt ertoe dat het vrijwel onmogelijk is frictieverschijnselen te onderscheiden van systematische en duurzame effecten van de herindeling.<sup>4</sup>

Om deze reden is gekozen voor een geheel andere onderzoekopzet, waarin niet rechtstreeks de effecten van specifieke gemeentelijke herindelingen worden onderzocht, maar waarin de kwaliteit van het lokaal bestuur in gemeenten van verschillende omvang met elkaar wordt vergeleken. Uiteindelijk is dat de vraag waar het werkelijk om gaat.



Op basis van de bovenstaande overwegingen is uiteindelijk de probleemstelling van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Welke relatie bestaat er tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokale bestuur, in termen van de staatkundige concepties democratie, verzorgingsstaat en rechtsstaat?*

In het onderzoek is gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan onderzoeksmateriaal. Een belangrijk deel van het onderzoek is uitgevoerd in een steekproef van 30 uit de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners. Binnen ieder van deze gemeenten werd gebruik gemaakt van verschillende bronnen van informatie.

De resultaten van het onderzoek laten zich het best groeperen aan de hand van de drie onderscheiden dimensies: democratie, verzorgingsstaat en rechtsstaat.

### **Gemeente en democratie**

In de lokale democratie gaat het uiteindelijk om de vraag in hoeverre burgers kunnen participeren in het besluitvormingsproces en in hoeverre de opvattingen van de kiezers van invloed zijn op het beleid. In het onderzoek hebben we ons beperkt tot twee aspecten in het democratische besluitvormingsproces, namelijk participatie en representatie. Daarbij ging de aandacht vooral uit naar het niveau van de *politieke participatie* en de *representativiteit* van de gemeenteraad in relatie tot de omvang van gemeenten.

In eerste instantie is onderzocht in hoeverre de omvang van gemeenten van invloed is op kenmerken van gemeenten die op hun beurt invloed kunnen hebben op het niveau van participatie. Tot de activiteiten van gemeenten die de participatie van burgers positief zouden kunnen beïnvloeden, behoren *openbaarheid*, *voorlichting*, *inspraak*, en *toegankelijkheid*. Het zal geen verbazing wekken dat grotere gemeenten in dit opzicht actiever zijn dan kleinere. Daarbij moet men echter niet uit het oog verliezen welke functie deze activiteiten moeten vervullen. Openbaarheid en voorlichting zijn vooral bedoeld om burgers in staat te stellen hun rol als staatsburger te vervullen. Voorzover dat het geval is, zou men mogen verwachten dat in grotere gemeenten de politieke kennis, de politieke interesse en het politieke zelfvertrouwen (het vertrouwen van burgers dat zij desgewenst invloed kunnen uitoefenen op het gemeentelijk beleid) beter ontwikkeld zijn dan in kleinere gemeenten. Het omgekeerde bleek echter het geval te zijn. Politieke interesse, politieke kennis en politiek zelfvertrouwen zijn juist lager in de grotere gemeenten.

We kunnen dus constateren dat grotere gemeenten bij formele participatiebevorderende maatregelen een beter figuur slaan dan de kleinere gemeenten. Wanneer we naar de burgers kijken, ontstaat echter een ander beeld. Hun politieke interesse, hun politieke kennis, hun zelfvertrouwen, hun opvattingen over de toegankelijkheid van gemeentebestuurders en uiteindelijk de politieke participatie zelf is het grootst in de kleinere gemeenten. De verschillen zijn echter betrekkelijk gering. Een tweede aspect van de kwaliteit van de lokale democratie heeft betrekking op de wijze waarop het stelsel van vertegenwoordiging, de *politieke representatie*, functioneert.

De kwaliteit van de representatie laat zich op verschillende wijzen beoordelen. Een *eerste manier* is, na te gaan in hoeverre de volksvertegenwoordiging – de gemeenteraad – een juiste afspiegeling van de opvattingen van de bevolking vormt. Deze afspiegeling was in de kleinere gemeenten niet beter of slechter dan in de grotere gemeenten.

Men kan de kwaliteit van het stelsel van politieke vertegen-

woordiging *ook* beoordelen door vooral te kijken naar de keuzemogelijkheden die de kiezers bij de gemeenteraadsverkiezingen krijgen voorgeschoteld. Een essentiële waarde van de democratie is dat er iets te kiezen valt: zonder reële keuzemogelijkheden kan er van democratie geen sprake zijn. In dit opzicht zijn er duidelijk verschillen tussen gemeenten van verschillende omvang. Gemiddeld doen in grotere gemeenten meer partijen of lijsten aan de verkiezingen mee die ook een groter gedeelte van het politieke spectrum bestrijken. Maar daarmee is nog niet zonder meer gezegd dat de kwaliteit van de democratie in deze grotere gemeenten ook hoger is. Wanneer er maar één partij of lijst aan de verkiezingen deelneemt, of wanneer er geen enkel verschil is tussen de verschillende aan de verkiezingen deelnemende lijsten, schiet de democratie inderdaad tekort. Daarvan is evenwel in géén van de onderzochte gemeenten sprake. In sommige gemeenten zijn er meer keuzemogelijkheden dan elders. Dergelijke verschillen laten zich echter slechts moeilijk duiden als meer of minder democratisch.

*Samenvattend:* er zijn slechts weinig systematische verschillen in de democratische kwaliteit van het lokaal bestuur in kleinere en grotere gemeenten. Er is dan ook weinig reden om aan te nemen dat burgers vanuit het perspectief van de democratie beter of slechter af zijn in gemeenten van verschillende omvang.

### **Gemeente en verzorgingsstaat**

De tweede conceptie van waaruit criteria zijn ontwikkeld ter toetsing van de kwaliteit van gemeenten is de idee van de verzorgingsstaat. De kern van deze motie is dat de overheid verantwoordelijk is voor een minimumniveau van basisvoorzieningen. Op welke terreinen dit geldt, valt af te leiden uit de sociale grondrechten, zoals die in Nederland sinds 1983 zijn opgenomen in de grondwet. Het betreft een zevental terreinen van overheidszorg, namelijk het recht op arbeid, bestaanszekerheid, milieuhygiëne, volksgezondheid, woongelegenheden, maatschappelijke en culturele ontplooiing en recreatie en onderwijs.

### **Grotere gemeenten werken formeler, maar daarmee niet per se beter dan kleinere gemeenten...**

De ontwikkeling van de verzorgingsstaat heeft een enorme uitbreiding van de taken van de overheid teweeg gebracht. Het is juist deze ontwikkeling geweest die geleid heeft tot de vraag of kleinere gemeenten nog wel in staat zijn de taken uit te voeren die van hen verwacht mogen worden.

Hierboven is reeds aangegeven dat in deze discussie doeleinden en middelen wel eens verward dreigen te worden.

Impliciet wordt vaak verondersteld dat de aanwezigheid van bestuurlijke hulpbronnen tevens maatgevend is voor de kwaliteit van de bestuurszorg.

In het onderzoek zijn de twee veronderstellingen duidelijk onderscheiden, zodat ook de vraag beantwoord kon worden in hoeverre het meer omvangrijke en meer gespecialiseerde apparaat in de grotere gemeenten ook tot een hogere kwaliteit van de bestuurszorg leidt.

De beleidsprestaties die burgers van de gemeente mogen verlangen, hebben betrekking op alle zeven in de Grondwet genoemde sectoren van overheidszorg. Het was echter niet mogelijk om alle zeven sectoren in het onderzoek te betrek-



ken. Gekozen werd voor de zorg van de gemeentelijke overheid voor bevordering van voldoende woongelegenheden. Bij de bepaling van de kwaliteit van de bestuurszorg lag het accent op het nieuwbouwbeleid en het actieve woonruimteverdelingsbeleid.

**...waar het werkelijk om gaat is, of kleinere gemeenten met hun bescheiden middelen ook mindere prestaties leveren...**

De nadruk in het onderzoek viel op de vraag in hoeverre het grotere en meer gespecialiseerde ambtenarenapparaat in grotere gemeenten ook een grotere beleidsprestatie levert. Om de beleidsprestaties vast te stellen is gekeken naar de planrealisatie en twee afgeleide maatstaven: de contingentverwerving en de contingentrealisatie bij de bouw van woningwet- en premiekoopwoningen. Uit de analyse blijkt dat de planrealisatie bij de woningbouw in gemeenten met een groot en gespecialiseerd bestuursapparaat niet stelselmatig groter is dan in kleinere gemeenten. Hetzelfde geldt voor de contingentverwerving en contingentrealisatie. Bovendien blijken een betere kwaliteit van de plannen noch intensievere departementale contacten tot een hogere planrealisatie te leiden. Gemeenten met een groter en meer gespecialiseerd apparaat hebben weliswaar soms betere Haagse contacten en een iets betere planvoorbereiding, maar dit blijkt nauwelijks te leiden tot een grotere planrealisatie. Daarmee blijkt de tweede schakel in de beleidstheorie van de regering afwezig te zijn.

Dit leidt tot de conclusie dat het regeringsbeleid uitgaat van een onjuiste veronderstelling. Het is juist dat de omvang van gemeenten in grote mate bepalend is voor de beschikbaarheid van bestuurlijke en ambtelijke hulpbronnen. Dat wisten we natuurlijk al. Dit is immers grotendeels het gevolg van wettelijke regelingen. Op het punt waar het echt om gaat schiet de beleidstheorie echter te kort. De beschikbaarheid van hulpbronnen bleek niet bepalend te zijn voor de gemeentelijke beleidsprestaties.

#### **Gemeente en rechtsstaat**

De essentie van de rechtsstaat is dat de individuele vrijheid van de burger bij overheidsingrijpen gewaarborgd moet zijn. Om deze te waarborgen kan worden gesteld dat iedere staatsorganisatie aan een tweetal criteria moet voldoen:

1. Geen bevoegdheid zonder grondslag in de wet of de Grondwet;
2. Niemand kan een bevoegdheid uitoefenen zonder dat op die uitoefening controle bestaat.

Deze criteria zijn echter weinig operationeel. Om ze hanteerbaar te maken als toetsingscriteria voor de kwaliteit van het lokale bestuur zijn vijf *nadere beginselen* van de rechtsstaat afgeleid: het legaliteitsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel, het machtscheidingsbeginsel, het inspraakbeginsel en het rechtsbeschermingsbeginsel.

Deze beginselen hebben de functie willekeurige of overmatige machtsuitoefening door de overheid te voorkomen. Bij elk ervan kan een formeel en een informeel aspect worden onderscheiden. Het formele aspect betreft de realisatie van een beginsel in het gepositieerde recht; het informele aspect betreft de beginselen zoals ze in het directe contact tussen overheid en burger in acht worden genomen.

Het *legaliteitsbeginsel* houdt in dat ambten van de gemeentelijke

overheid geen bevoegdheid hebben zonder grondslag in de wet of de Grondwet.

Grotere gemeenten blijken beter te voldoen aan het *formele* aspect van het legaliteitsbeginsel dan kleinere gemeenten. Zij nemen over het algemeen minder klakkeloos de modelverordeningen van de VNG over. Bovendien is vastgesteld dat in de grotere gemeenten de verantwoording van beschikkingen op een meer verfijnde en zuiverder manier plaatsvindt dan in de kleinere gemeenten.

Bij het *informele* aspect van het legaliteitsbeginsel zijn er geen verschillen geconstateerd die een verschil in kwaliteit opleveren.

Krachtens het *openbaarheidsbeginsel* behoort ook bij de gemeentelijke overheid beschikbare informatie openbaar te zijn, tenzij er overwegende gronden zijn om de informatie niet openbaar te maken. Als we de *formele* aspecten van de openbaarheid bezien blijken grotere gemeenten beter te scoren. In deze gemeenten is vaker een openbaarheidsverordening vastgesteld dan in kleinere gemeenten. Kleinere gemeenten daarentegen scoren beter op het vlak van de actieve openbaarheid in de uitvoeringsfase van de behandeling van bouwaanvragen. Het gaat echter om zeer zwakke verbanden.

Bij het machtscheidingsbeginsel en ten aanzien van het inspraakbeginsel is er geen systematische samenhang met de omvang van gemeenten.

Samenvattend kunnen we over de *rechtsstaatsdimensie* concluderen dat geen systematische relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit als rechtsgemeenschap is aangetroffen. Wel werden er op onderdelen verschillen gevonden. Deze kwamen vooral tot uitdrukking in het feit dat grotere gemeenten wat vaker dan kleinere gemeenten op een aantal terreinen *verordeningen* vaststellen. Meer in het algemeen hangen aangetroffen verschillen samen met het feit dat grotere gemeenten formeler werken dan kleinere gemeenten.

Dat laatste is in feite een algemene conclusie die uit het onderzoek volgt: grotere gemeenten functioneren anders dan kleinere gemeente, maar niet *per se* beter.

#### **Nogmaals de beleidstheorie**

Is met dit onderzoek nu definitief aangetoond dat de beleidstheorie waarop het herindelingsbeleid is gebaseerd niet deugt, en dat daarom het hele herindelingsbeleid maar beter kan worden stopgezet? Dat zijn uiteraard twee verschillende vragen. En het antwoord op de ene vraag volgt niet *per se* uit het antwoord op de andere.

Het zou uiteraard nogal aanmatigend zijn te willen stellen dat de uitkomsten van dit onderzoek eens en voor altijd de ondeugdelijkheid zou kunnen aantonen van de beleidstheorie waarop het herindelingsbeleid is gebaseerd. Zoals ieder onderzoek kent uiteraard ook dit onderzoek zijn beperkingen. Dat geldt overigens nauwelijks voor de gekozen invalshoek. De bestudering van het lokaal bestuur vanuit de drie gekozen gezichtspunten *democratie, verzorgingsstaat en rechtsstaat* leidt naar onze vaste overtuiging tot een vrijwel volledig geheel van vragen die voor de kwaliteit van het lokaal bestuur van belang zijn. De reeds door RUITER EN THOMASSEN bepleite onderzoeksopzet is sindsdien ook nauwelijks of niet bestreden. Maar uiteraard is niet ieder denkbaar aspect van de drie dimensies in het onderzoek betrokken. Geen enkel ander onderzoek geeft echter reden om aan de resultaten van ons onderzoek te twijfelen.



## Reacties op het onderzoek

Het trekken van een wetenschappelijke conclusie en het overtuigen van politici van de juistheid daarvan zijn uiteraard twee verschillende dingen. Politici zijn ook maar gewone mensen en derhalve aan dezelfde wetmatigheden onderworpen. Ook zij proberen voortdurend, zoals psychologen dat plegen te noemen, hun *cognitieve dissonantie te reduceren*. Vriendelijk gezegd: informatie die strijdig is met eenmaal gekozen uitgangspunten dringt maar moeilijk door.

Er zijn tenminste drie voor de hand liggende manieren om de uitkomsten van ons onderzoek irrelevant te verklaren. De eerste is door het eenvoudig als slecht onderzoek te bestempelen, de tweede door te stellen dat we de beleidstheorie onjuist hebben weergegeven, en de derde door te stellen dat de politieke besluitvorming zijn eigen dynamiek kent, die niet gedictieerd kan worden door wetenschappelijk onderzoek.

De eerste strategie werd gevolgd door DE CLOE (PvdA) en FRANSSEN (VVD) in *Binnenlands Bestuur* van 18 mei j.l. Maar aangezien zij er blijk van gaven in het geheel niet op de hoogte te zijn van de inhoud van het rapport, heeft het ook weinig zin op hun kritiek te reageren.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken koos voor de tweede strategie. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp - *Gemeentelijke herindeling noordoostelijk en midden Zuid-Holland* maakte zij dankbaar gebruik van een voorzet die in het onderzoeksverslag gegeven wordt. Daarin wordt namelijk gesteld dat het onderzoek niet ingaat op de vraag hoe, vanuit een nationale of regionale optiek, de optimale territoriale bestuurlijke organisatie ontworpen of bevorderd zou kunnen worden (p. 27). De gemeenten worden beschouwd als waren zij een zelfstandig systeem. Daarmee wordt, als we de woorden van de staatssecretaris zo mogen parafraseren, misschien de beleidstheorie van de jaren zeventig, maar niet die van de jaren tachtig getoetst. In het beleid van de jaren tachtig zou de positie van de gemeente als onderdeel van het bestuurlijk systeem juist een veel zwaarder accent gekregen hebben.

Voor zover het beleid van de Rijksoverheid aan verandering onderhevig zou zijn, valt dat in de relevante notities niet onmiddellijk op. In de jaren zestig en zeventig spitste de discussie zich voortdurend toe op een vergroting van de bestuurskracht. Deze werd, zoals hierboven betoogd, sterk afhankelijk geacht van de omvang en de kwaliteit van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Dat uitgangspunt is nog uitdrukkelijk terug te vinden in de *Notitie gemeentelijke herindeling* van 1984. Ook daarin wordt nog eens aangegeven dat pas bij een inwonertal van 10.000 de zekerheid bestaat van een voldoende toegerust bestuurlijk en ambtelijk apparaat.

In het regeerakkoord van het tweede kabinet-Lubbers wordt het criterium 'streeksgewijs en systematisch' weliswaar vervangen door een 'concrete knelpuntenbenadering', waarin tevens aandacht moet worden besteed aan de relatie met buurgemeenten, geografische en sociale omstandigheden, inwonertal en financiële gevolgen. De hoofdlijnen van dat nieuwe beleid zijn in verband met een aantal in 1988 ingediende wetsvoorstellen door de verantwoordelijke bewindspersoon nog eens op een rij gezet (bijv. TK, 1987-1988, 20421, nr. 8, pp. 2-4). Daarin wordt wederom gesteld dat bij het zelfstandig voortbestaan van gemeenten van minder dan 6000 à 7000 inwoners in beginsel vraagtekens moeten worden geplaatst. Daarmee lijkt de streeksgewijze en systematische herindeling plaats te hebben gemaakt voor de streeksgewijze en systematische opheffing van knelpunten.

In het regeerakkoord van het zittende kabinet is bepaald dat ten aanzien van nieuwe herindelingen initiatieven van de provincies zullen worden afgewacht. In hoeverre dat tot een andere benadering zal leiden, valt op dit moment niet te bezien.

De eerstvolgende nieuwe voorstellen tot gemeentelijke herindeling zullen waarschijnlijk uit de provincie Noord-Brabant komen. De provincie heeft inmiddels een 'Voorontwerp Herindelingsplan Brabant Noord-Oost' uitgebracht. Daarin speelt de regionale problematiek inderdaad een hoofdrol. Maar ook in dit Voorontwerp is het inwonertal wederom de sluitpost van de redenering. Ten aanzien van sommige gemeenten wordt geen ander argument gegeven dan een gebrek aan bestuurskracht. Deze kent wederom geen andere operationalisatie dan van het inwonertal afgeleide criteria.

Ten aanzien van het beleid zoals dat tot dusver is gevoerd valt niet vol te houden dat de in ons onderzoeksverslag gekozen benadering irrelevant zou zijn.

Een derde argument om de resultaten van wetenschappelijk onderzoek buiten de politieke orde te plaatsen is dat het beleid niet bepaald moet worden door wetenschappelijk onderzoek, maar door een politieke afweging. Wie zal het daarmee oneens zijn? Maar daarmee is de kous niet af. Ook van de politiek mag verwacht worden dat de argumenten waarop het beleid is gebaseerd normatief coherent zijn en de toets der empirische kritiek kunnen verdragen. Wanneer dat geen geldig criterium meer is, vervalt politiek tot willekeur, en hebben in dit geval de gemeenten wier bestaan bedreigd wordt, geen enkel middel meer om zich tegen het beleid van de Rijksoverheid te verzetten. Van de verantwoordelijke bewindslieden en de volksvertegenwoordiging mag worden verwacht dat zij zich van deze verantwoordelijkheid bewust zijn. Dit klemt temeer daar in Nederland gemeenten geen grondwettelijke bescherming van hun bestaan kennen. Anders dan in bijvoorbeeld de Bondsrepubliek kunnen gemeenten zich niet tot een Constitutioneel Hof wenden om het beleid van de Rijksoverheid op zijn rechtmatigheid te laten toetsen. In Nederland bepaalt het parlement in feite zelf de doelmatigheid en rechtmatigheid van zijn beleid. Dat neemt niet weg dat men, wanneer men aan de autonome betekenis van gemeenten in ons staatsbestel ook maar enige reële inhoud wil geven, de bewijslast voor het tekort schieten van het lokale bestuur in kleine gemeenten zal moeten leggen bij de instantie die in het bestaan van die gemeenten wil ingrijpen. Dat is uiteindelijk de Rijksoverheid, al dan niet op initiatief van de provincie.

De overduidelijke boodschap van het onderzoek tot nu toe is dat de bewijzen ondeugdelijk zijn.

## Noten

- 1 De onderzoeksresultaten zijn gepubliceerd als: S.A.H. Denters, H.M. de Jong en J.J.A. Thomassen, *Kwaliteit van Gemeenten*, Den Haag (Vuga) 1990.
- 2 D.W.P. Ruijter, J.J.A. Thomassen e.a., *Omvang van Gemeenten*, Enschede 1981.
- 3 Zie bijvoorbeeld: R.A. Dahl en E.R. Tufte, *Size & democracy*, Stanford 1973.
- 4 Een project dat ten dele aan deze kritiek tegemoet komt, is een onderzoek naar de effecten van de gemeentelijke herindeling in de provincie Groningen dat in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie wordt uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen. In dit project wordt een drietal metingen verricht, waarvan de laatste vijf jaar na de feitelijke herindeling.