

Demografische gevolgen van de herindeling van Nederland

Meer mensen, minder zielen

De afgelopen jaren kwamen enkele grote gemeentelijke herindelingsplannen in het nieuws, zoals de samenvoeging van Enschede, Hengelo en Borne tot één gemeente Twentestad. Ook wordt er al jaren gesproken over mogelijkheden om de grotestadsproblematiek van Den Haag op te lossen door uitbreiding van de stad met (delen van) omliggende gemeenten of door de vorming van een stadsprovincie Haaglanden. Herindeling van gemeenten is niet iets van de laatste jaren.

De vorming van grote gemeenten beoogt een doelmatiger bestuur en een efficiënter beheer. Het kan echter ook leiden tot het verdwijnen van de lokale prioriteiten in het nieuwe gemeentelijke beleid. Bovendien verdwijnt voor veel mensen de historische binding die inwoners hebben met hun gemeente. 'Ons gemeentehuis is gesloten, de ziel van Liempde is weggehaald', sprak de voormalige burgemeester van het op 1 januari 1996 bij Boxtel gevoegde Liempde.

Verdwenen gemeenten

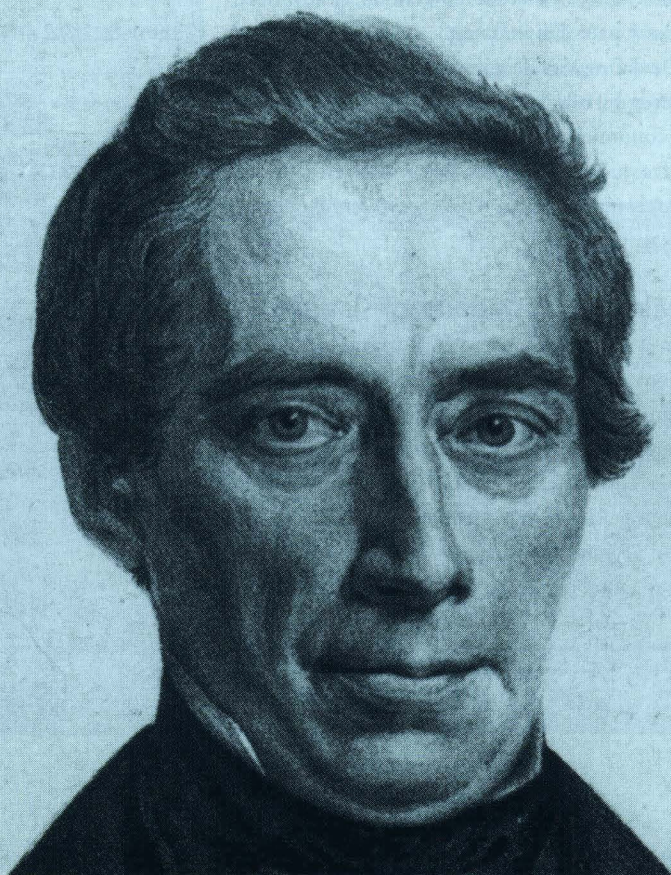
Het aantal gemeenten in Nederland is de afgelopen twee eeuwen door diverse gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen fors afgenomen. In 1817 kende ons land 1236 gemeenten. In 1999 zijn er nog maar 538 gemeenten over. Naar alle waarschijnlijkheid zal het aantal gemeenten in het jaar 2000 zelfs tot onder de 500 dalen.

Het ruimtelijke effect van de gemeentegrenswijzigingen wordt zichtbaar in de vergelijking tussen bijvoorbeeld de kaarten van Nederland naar gemeente in 1840, toen er nog 1220 gemeenten waren, en 1999, met 538 gemeenten. Vooral in de provincie Zeeland zijn veel gemeenten verdwenen: bestond de provincie in 1840 nog uit 117 verschillende gemeenten (in 1812 zelfs 141), in 1999 zijn er nog maar 17 over. Ook in Noord-Brabant (van 185 in 1840 tot 70 in 1999), Utrecht (van 93 naar 36) en Zuid-Holland (van 240 naar 95) zijn veel gemeenten verdwenen. In Drenthe is er vanaf 1840 lange tijd vrijwel niets veranderd. De grootschalige gemeentelijke herindeling per 1 januari 1998 bracht daar echter verandering in: het aantal gemeenten daalde van 34 naar 12.

Staatsregeling

Het begrip gemeente als lokale bestuurlijke eenheid, zoals we dat nu kennen, dateert uit 1798. In de *Staatsregeling des*

Thorbecke, opsteller van de Grondwet 1848, de Gemeentewet en de Provinciale wet.



Bataafschen Volks van 1 mei 1798, was voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis sprake van gemeenten in staatsrechtelijke zin. Met deze regeling verviel het bestaande verschil tussen steden en platteland. De steden kregen even weinig rechten en bevoegdheden als het platteland tot dan toe had. De lokale besturen werden administratieve onderdelen van de Bataafse Republiek. De eerste officiële territoriale afbakening van gemeentegrenzen op basis van het kadaster werd in 1832 ingevoerd. De hiervoor uitgevoerde kadastrale opmetingen danken we aan Napoleon die hiertoe beval na de inlijving in 1810 van Nederland bij Frankrijk. Tot dan toe waren de grenzen vaak niet goed vastgelegd. In 1522 werd bijvoorbeeld de grens tussen Callantsoog en Petten bepaald door de plaats 'daar men kan staan op de stranden en zien uit den westen ten oosten door de bom- of klokgaten van de kerktoren te Schagen'.

Gemeentewet

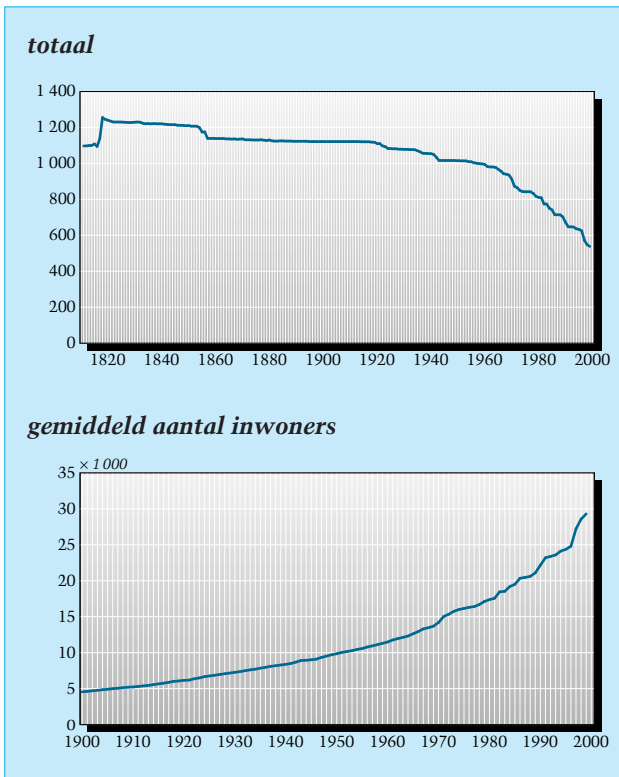
Met de Staatsregeling van 1801 kwam er, voor enige tijd, verandering in de zuiver administratieve functie van gemeenten. Bij deze gelegenheid werd voor het eerst de lokale zelfstandigheid erkend: 'Ieder Gemeente heeft de vrye beschikking over deszelfs huishoudelyke belangen en bestuur, en maakt daaromtrent alle de vereischte Plaatselijke bepalingen'. Nadat de Bataafse Republiek werd vervangen door het Koninkrijk Holland, werd in 1807 de inrichting van gemeentelijke besturen vastgelegd. Eigenlijk spreken we dan over de eerste Gemeentewet. Het land werd verdeeld in departementen en kwartieren, en deze weer in gemeenten. Langzamerhand werd toen de zelfstandigheid van de gemeenten weer verkleind.

Vanaf 1811 werd de Franse Gemeentewet van kracht. Deze hield een strenge centralisatie in. De gemeenten werden – opnieuw – administratieve, uitvoerende lichamen. In die periode werden voor het eerst sprake bestuurseenheden aan het aantal it onderwerp van gemeentelijke herindeling, óf men was daar zelfs pertinent tegen.

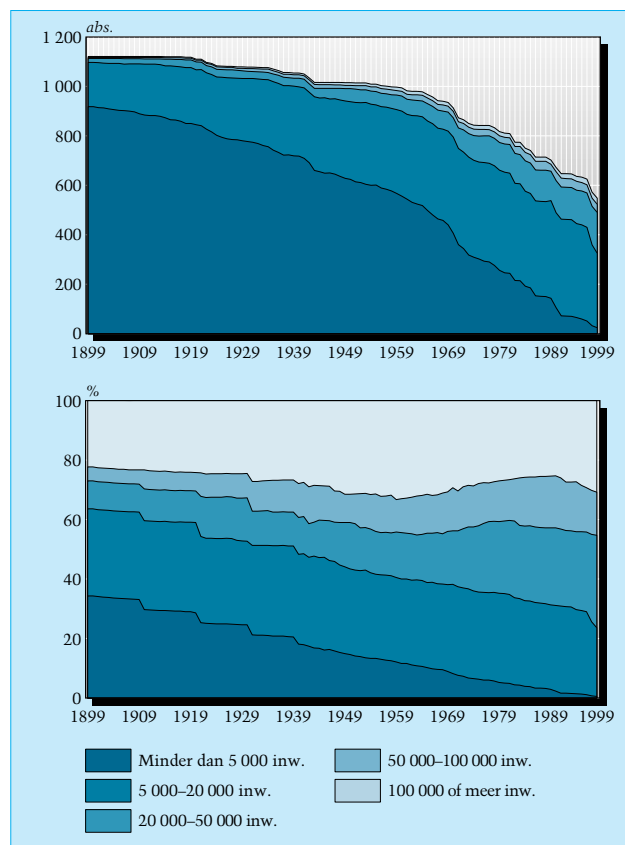
Stroom van herindelingen

Na de Eerste Wereldoorlog vond er opnieuw een stroom van herindelingen plaats. De opvatting won terrein, dat de verwezenlijking van bepaalde voorzieningen alleen bereikt kon worden door aanpassing van de gemeentegrenzen. De gemeentelijke indeling moest, zo stelde men, 'niet gericht zijn op het historisch gegroeide, maar op een zo doelmatig mogelijk bestuur en beheer.' Het aantal gemeenten nam in de periode tussen de wereldoorlogen met ruim vijftig af. In 1920 werd een door de gemeente Amsterdam al lang gekoesterde wens gerealiseerd: het samengaan met de gemeenten Buiksloot, Nieuwendam, Ransdorp, Watergraafsmeer, Sloten, delen van Westzaan, Zaan- dam, Oostzaan, Diemen, Ouder-Amstel en Nieuwer-Amstel en gedeelten van het open IJ en van de Zuiderzee.

Gemeenten



Gemeenten naar grootteklasse



Stedelijke agglomeraties

De volgende belangrijke periode voor de gemeentelijke herindelingen werd in gang gezet met de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in 1966. Hierin werd gestreefd naar een 'aan de schaal van de ruimtelijke ordening aangepaste bestuurlijke organisatie'. Onder invloed van economische, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen en vooral de versnelling van het verstedelijkingsproces van Nederland stond de gemeente zelf niet langer in het centrum van de belangstelling. Het accent kwam sterk op de ruimtelijke ordening en de problematiek van de grote gemeenten, de (gemeentegrensoverschrijdende) stedelijke agglomeraties en gewesten te liggen. Dit leidde in de daarop volgende periode tot een streeksgewijze aanpak van herindelingen, zoals de herindelingen in Zeeland en Zuid-Holland in de jaren zestig. In de jaren zeventig vonden gemeentelijke herindelingen plaats in onder andere Noordwest-Overijssel, het Land van Heusden en Altena en de Zaanstreek. Het aantal gemeenten daalde in de jaren zestig en zeventig met ruim 70.

Versterking lokale bestuurslaag

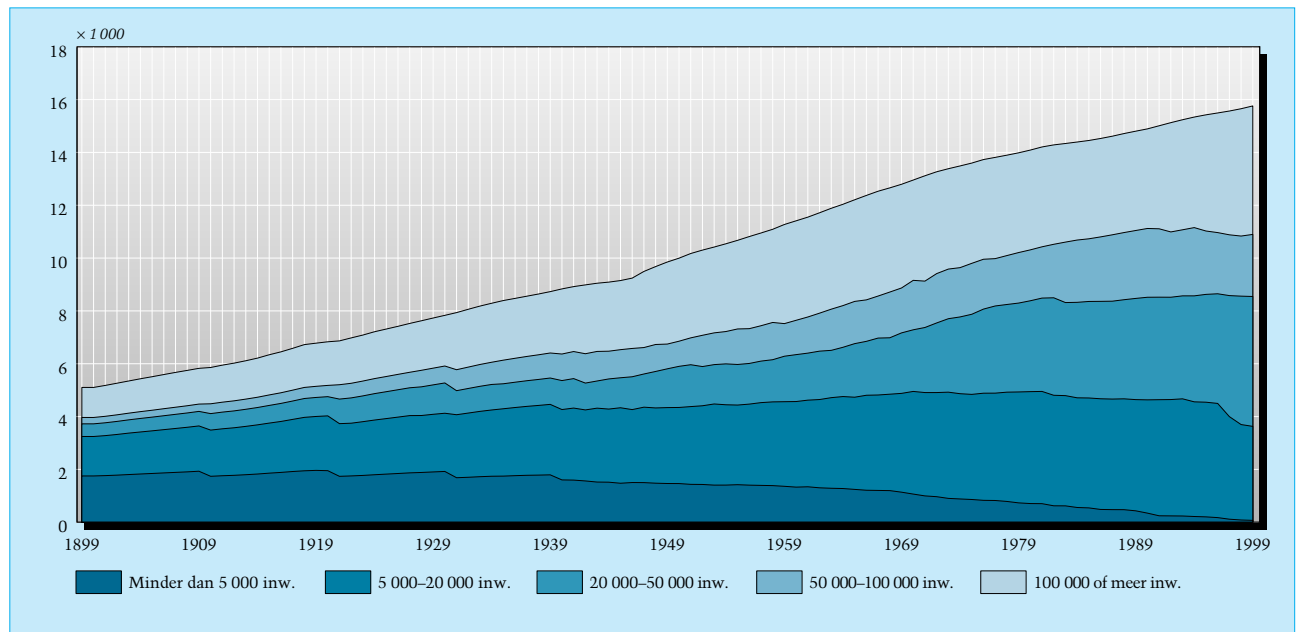
Begin tachtiger jaren werd na veel discussie, in het kader van de bestuurlijke reorganisatie, gekozen voor drie bestuurslagen te weten rijk, provincies en gemeenten. Gewestvorming verviel, maar er werd wel aangedrongen op zinvolle intergemeentelijke samenwerking, waarbij herindeling van gemeenten gebaseerd was op het idee van versterking van de lokale bestuurslaag door schaalvergroting. In de jaren tachtig werden grootscheepse herindelingen uitgevoerd, zoals in Zuid-Limburg, Friesland en de Groningen. De meest recente grootscheepse wijzigingen werden

respectievelijk in januari 1997 in Noord-Brabant en in januari 1998 in Drenthe afgerond. In november 1998 bracht de minister van Binnenlandse Zaken Bram Peper de *Beleidsnotitie Gemeentelijke Herindelingen* uit. Gemeenten, zo stelde de minister in zijn voorwoord, moeten in staat zijn of gesteld worden voldoende kwaliteit te kunnen blijven leveren en daartoe is schaalvergroting van gemeenten nodig. In dat kader, zo meende Peper, ligt de prioriteit bij versterking van centrumgemeenten en versterking van (te) kleine gemeenten door samenvoeging.

Demografische effecten

Gemeentelijke herindelingen en het, als gevolg daarvan, veranderde aantal gemeenten, hebben een aantal demografische consequenties. Als gevolg van het streven naar bestuurlijke schaalvergroting zijn vele kleine gemeenten samengevoegd of opgegaan in grotere gemeenten. De verdeling van gemeenten naar aantal inwoners is dan ook sterk veranderd. Uiteraard is deze veranderde samenstelling ten dele ook een gevolg van de groei van de bevolking zelf. In 1900 hadden 918 gemeenten, ruim tachtig procent, nog minder dan 5000 inwoners. In 235 gemeenten (21 procent) woonden minder dan 1000 inwoners, in 47 gemeenten zelfs minder dan 500 inwoners. In 1999 woonden er echter in ruim veertig procent van alle gemeenten al ten minste 20 duizend mensen. Anno nu zijn er geen gemeenten met minder dan 1000 inwoners over. Per 1 januari 1991 werd Katwoude, de laatste gemeente met minder dan 500 inwoners (230), samengevoegd met onder andere Broek in Waterland, Marken en Monnickendam in de nieuwe gemeente Waterland. De kleinste gemeente nu is Schiermonnikoog met 1003 inwoners (in 1998).

Inwoners naar grootteklasse gemeente



Forensengemeenten

Een steeds groter deel van de Nederlandse bevolking woont dan ook in grotere gemeenten. In 1900 woonde ruim zestig procent van de bevolking in gemeenten met minder dan 20 duizend inwoners. In 1999 geldt dat voor nog slechts een kwart van de bevolking. Het percentage mensen dat woont in de grootste gemeenten (van meer dan 100 duizend inwoners) bedroeg in 1900 ongeveer 22 procent. Tot 1960 nam dit percentage toe tot circa 33 procent, waarna er, vooral als gevolg van de opkomst van de forensengemeenten, een daling optrad. Sinds 1990 is er echter weer een stijging te zien, de laatste jaren mede onder invloed van de gemeentelijke herindelingen in Noord-Brabant (zoals de uitbreidingen van Breda, Den Bosch en Tilburg). Het gemiddelde inwonertal per gemeente nam in de periode 1900–1998 toe van 4552 tot 28566.

Eigen identiteit

De gevolgen van grenswijzigingen komen op gemeentelijk niveau niet alleen tot uitdrukking in de verandering van het inwoneraantal van gemeenten, maar ook in de veranderde (sociaal-economische) samenstelling van de bevolking. Dit kan gevolgen hebben voor het gemeentelijk beleid. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld noemt de ongunstige financiële positie van de gemeente een belangrijk argument om haar grondgebied uit te breiden. Door toevoeging van delen van de gemeenten

Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk en Voorburg, gebieden met meer bemiddelde inwoners, hoopte zij daar verandering in te brengen, tot dusverre zonder succes overigens. Voor kleinere gemeenten kan opname in een (veel) grotere gemeente echter leiden tot het verdwijnen van de eigen identiteit en de lokale prioriteiten in het nieuwe gemeentelijke beleid.

Omvangrijke plannen

Het einde aan de gemeentelijke herindelingen is nog niet in zicht. Als alle voorgenomen herindelingen doorgaan zal het aantal gemeenten in Nederland in het jaar 2000 op 492 uitkomen. De meest omvangrijke plannen zijn die in Overijssel (Twente van 22 naar 12 gemeenten en West-Overijssel van 20 naar 10 gemeenten) met onder meer de vorming van Twentestad door samenvoeging van Enschede, Hengelo en delen van Borne. Kleine gemeenten worden een steeds grotere uitzondering in het bestuurlijk landschap. ◀

Erik Beekink en Peter Ekamper
(Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut)

E. Beekink en P. Ekamper, 'De grenzen verlegd. Twee eeuwen herindeling Nederlandse gemeenten', *Demos. Bulletin over bevolking en samenleving* 15 (1999), nr 6.