

KLEINE GEMEENTEN IN DISCUSSIE

De activiteiten van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten

Herindeling van gemeenten is altijd een netelig vraagstuk geweest. Sedert het midden van de 19e eeuw is herhaaldelijk betoogd dat het voortbestaan van een aantal gemeenten vanuit een oogpunt van doelmatig bestuur niet langer verantwoord was.

Hoe reëel voorstellen tot herindeling ook mochten zijn, discussies over samenvoeging van gemeenten maakten bijna altijd heftige emoties onder de direct belanghebbenden los. In het gewoonlijk zo bezadigde Nederland was een voorstel tot herindeling van gemeenten al vlug aanleiding voor hoogoplopende emoties.

Het welhaast onvermijdelijke vooruitzicht van gespannen verhoudingen, die veelal lang na de doorvoering van een herindeling het nieuwe gemeentebestuur nog zorgen baren, waren voor de burgemeesters van een aantal gemeenten in Zuid-Limburg in het midden van de jaren zestig, toen geruchten over plannen voor een gemeentelijke herindeling in die streek de ronde deden, aanleiding te zoeken naar mogelijkheden om vanuit de gemeenten zelf een bijdrage te leveren aan de discussie over de vraag of herindeling nodig was en zo ja, op welke wijze die dan het best kon plaats vinden.

Hun initiatief zal in de volgende pagina's worden beschreven, waarbij het opereren van het College van Gedeputeerde Staten, dat volgens de wet gehouden is een herindeling voor te bereiden, mede in de beschouwingen zal worden betrokken.

Achtergronden

Op dinsdag 7 november 1967 werd in Nieuwenhagen een bijeenkomst gehouden van burgemeesters uit het oostelijk deel van Zuid-Limburg.¹ Zij waren geschrokken van de inhoud van een persbericht. Die ochtend had opnieuw een van de provinciale dagbladen een artikel gepubliceerd, waarin werd aangedrongen op spoedige samenvoeging van een groot

¹ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-1, Brief van de Burgemeester van Wijnandsrade aan een aantal andere burgemeesters, d.d. 10 november 1967.

aantal Zuidlimburgse gemeenten. In de herfst van 1967 drongen de beide regionale dagbladen bij herhaling aan op het betrachten van spoed bij deze operatie.

De reden van deze belangstelling in de pers voor het herindelingsvraagstuk, juist op dat moment, verdient enige toelichting. De regeringsnota uit 1965 over de stopzetting van de mijnbouw en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg had het vraagstuk van de gemeentelijke indeling aan de orde gesteld in bewoordingen, die nauwelijks aanleiding konden geven tot enig misverstand: 'Voorts is de vraag gerezen in hoeverre het tegen de achtergrond van de huidige problematiek wenselijk zou zijn om de huidige gemeentelijke indeling in Zuid-Limburg te herzien. Zonder een krachtige stimulering en begeleiding van daarvoor capabele plaatselijke besturen is immers de nagestreefde omvangrijke structuurwijziging niet goed uitvoerbaar. Het gebied kenmerkt zich namelijk door de aanwezigheid van een relatief groot aantal kleine gemeenten en in sommige streken door een stedenbouwkundige situatie, welke op tal van punten met de bestuurlijke constellatie bepaald niet in overeenstemming is.

Nog geheel buiten beschouwing gelaten of en, zo ja, in welke mate een en ander ook overigens bezwaren met zich meebrengt, moet toch worden geconstateerd, dat bundeling van krachten op gemeentelijk niveau door samenvoeging van gemeenten dan wel langs andere weg, de voor het slagen van de industriële herstructurering noodzakelijke krachtige gemeentelijke inbreng stellig ten goede zou komen'.²

De regering verklaarde zich derhalve onomwonden voorstander van een versterking van de bestuurskracht van de gemeenten in Zuid-Limburg. Samenvoeging van gemeenten leek haar het meest voor de hand liggend middel. De instantie die volgens de wet het initiatief diende te nemen voor herindeling van gemeenten, het College van Gedeputeerde Staten, had de vingerwijzing goed begrepen. Criteria voor een gemeentelijke herindeling op grote schaal ontbraken echter. De regeringsnota gaf slechts een enkel aanknopingspunt, waar zij verklaarde dat de planologische situatie mede in de beschouwingen diende te worden betrokken.

Het bleek evenwel heel moeilijk op korte termijn de gedachten over ruimtelijke ordening in overeenstemming te brengen met bestaande wensen op het vlak van bestuurlijke organisatie. Prof. G.A. van Poelje,

² Geciteerd in: S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Interne nota aan G.S. van mei 1966.

destijds de meest vooraanstaande Nederlandse planoloog, had zijn gehoor immers korte tijd tevoren voorgehouden, dat een bestuurlijke aanpassing eerst dan tot stand kon worden gebracht nadat de planologische keuzes, met betrekking tot de toekomstige structuur, waren gemaakt.³ Met andere woorden, eerst dienden voor Zuid-Limburg nieuwe streekplannen te worden ontworpen, voordat op planologische gronden een gemeentelijke herindeling kon worden ontworpen; een buitengewoon omslachtige en langdurige procedure lag in het verschiet.

In de hoop elders criteria te vinden die beter hanteerbaar waren, lieten Gedeputeerden alle archivalia over gemeentelijke herindeling opzoeken. Daaruit bleek dat in 1949 op aanraden van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken was gestreefd naar opheffing van gemeenten met minder dan 1.000 inwoners, evenwel zonder dat concrete voorstellen de Staten-Generaal hadden bereikt. Vervolgens had de Minister van Binnenlandse Zaken op 1 oktober 1957 een circulaire rondgestuurd, waarin hij te kennen gaf, dat naar zijn mening vele kleine gemeenten niet in staat waren de ingewikkelde problemen op het stuk van industrialisatie, verkeer, recreatie en de zorg voor het behoud van cultuurgrond op te lossen, terwijl ook het verzorgingsniveau ten plattelande vaak onvoldoende was. Gemeenten met minder dan 2.000 inwoners kwamen, naar het oordeel van de Minister, voor opheffing in aanmerking. Bovendien was het volgens BiZa wenselijk de gelegenheid aan te grijpen om ter wille van de stadsuitleg een aantal kleinere gemeenten bij het territorium van zich snel ontwikkelende steden te voegen.

Op grond van deze circulaire werden in 1960 door de provinciale beleidsafdelingen voorstellen aan Gedeputeerde Staten van Limburg voorgelegd om 24 zeer kleine gemeenten op te heffen en de industriële agglomeraties Maastricht, Geleen, Sittard, Born en Venlo uit te breiden.⁴ Ook dit voorstel belandde na korte tijd in de ijskast.

Bovengenoemde feiten noopten G.S. in het eerste kwartaal van 1966 al snel tot de conclusie, dat opheffing van kleine gemeenten de voornaamste beleidsintentie diende te zijn. Het getalscriterium werd aanvankelijk naar analogie van het minimum aantal zielen dat het bisdom Roermond aanhield bij de oprichting van nieuwe parochies op 5.000 gesteld: gemeenten, die minder dan 5.000 inwoners hadden, zouden met andere gemeenten moeten worden samengevoegd. Door die maat-

³ Geciteerd in: S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Interne nota aan G.S. over herindeling Zuid-Limburg, mei 1966.

⁴ De stukken uit 1949, 1957 en 1960 in: S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink.

regel zouden vanzelf ook de problemen van de stedelijke agglomeraties Maastricht en Oostelijke Mijnstreek worden opgelost. Door bij de steden enkele aanpalende kleine gemeenten te voegen, kregen zij meteen expansiemogelijkheden. De clustering van kleine gemeenten tot een minimumgrootte van 5.000 inwoners riep echter moeilijkheden op. In Limburg had twee/derde van de gemeenten minder dan het minimaal aantal inwoners. In zuidelijk Zuid-Limburg voldeed vrijwel geen enkele gemeente aan de norm. Hoe moesten die gemeenten nu worden samengevoegd? Men kon bezwaarlijk alle aan elkaar grenzende kleine gemeenten bij de dichtsbijliggende grote gemeente voegen.

De Provinciale Planologische Dienst haastte zich daarom aanvullende criteria te formuleren.⁵

- * men moest zoeken naar een evenwichtige structuur tussen hoofd- en nevenkernen
- * men diende rekening te houden met de toekomstige functie van gemeenten
- * de hiërarchie van kernen moest worden verbeterd
- * de geografische situatie, zoals terreingesteldheid, bereikbaarheid van woonkernen etc. diende een rol te spelen.

Deze normen werden voorshands alleen op het platteland ten zuiden van de lijn Geleen-Kerkrade toegepast, waar bijgevolg acht nieuwe plattelandsgemeenten werden gesitueerd en een drietal gehandhaafd bleef. Onmiddellijk daarna lanceerde de eerste afdeling van de Provinciale Griffie een veel verder strekkend plan, nadat zij had achterhaald dat de Minister van BiZa aan een veel groter minimum aantal inwoners dan 5.000 dacht.

Nog vóór de ideeën van de eerste afdeling in het College van Gedeputeerde Staten konden worden besproken, bracht de toenmalige Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Drs Th.J. Westerhout, op 25 maart 1966 een bezoek aan Maastricht.⁶ Hij verstreekte een overzicht van een aantal uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling, die inderdaad veel verdergaande consequenties hadden dan de P.P.D. had voorgesteld.

Een viertal punten uit dit gesprek dient te worden gereleveerd.

1. Ten behoeve van de recreatie waren in zuidelijk Zuid-Limburg veel krachtiger gemeenten nodig dan Gedeputeerde Staten in gedachten

⁵ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Plannen tot gemeentelijke herindeling in zuidelijk Zuid-Limburg uit maart 1966.

⁶ Het verslag van dit gesprek in: S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink.

hadden. Een minimum aantal inwoners van 10.000 à 15.000 was vereist.

2. In de Oostelijke Mijnstreek diende te worden gestreefd naar een drietal nieuwe gemeenten met een inwonerstal van 75.000 à 100.000 elk.

3. Samenwerking van gemeenten hief de noodzaak tot grenswijziging niet op. Vooral dit standpunt was uitermate belangrijk. Alle staatscommissies en studies over regionalisering ten spijt hield Binnenlandse Zaken steeds vast aan haar reeds in 1957 geformuleerd standpunt: 'Oplossingen via gemeenschappelijke regelingen hollen de functie van de gemeente uit en frustreren de plaatselijke democratie', later aangevuld met het adagium 'krachtige gewesten eisen krachtige gemeenten'. Nimmer is ingegaan op de gedachte dat de bestuurlijke reorganisatie in Nederland beperkt zou kunnen blijven tot het tussenschuiven van een extra bestuurslaag tussen provincie en gemeenten, zoals in heel wat publicaties in die jaren werd gesuggereerd.

4. Het definitieve plan voor de herindeling van Zuid-Limburg diende in september 1966 gereed te zijn, zonder allerlei studies, rapporten, ontwerpen voor gewestwetten of welk ander initiatief dan ook af te wachten.

Ook dit uitgangspunt bleef in het verdere verloop van de historie van de herindeling een rol spelen. Binnenlandse Zaken bleef de herindeling steeds als een autonoom probleem beschouwen, dat niet met andere bestuurlijke problemen mocht worden vermengd. Er was geen ruimte voor een samenhangende visie op de toekomstige ontwikkeling van het land in bestuurlijk, economisch en sociaal opzicht, waaruit later een nieuwe indeling van gemeenten kon voortvloeien.

Het door de Staatssecretaris op 25 maart 1966 aangedragen pakket wensen verabsoluteerde het getalscriterium. Het zou dan ook een steeds grotere rol gaan spelen. Gesterkt door de krachtige taal van BiZa togen Gedeputeerden energiek aan het werk. In hoog tempo werden voorstellen voor een drastische wijziging van de gemeentegrenzen in Zuid-Limburg ontwikkeld. In september 1966 werd in de vergadering van Gedeputeerde Staten een plan besproken dat het aantal gemeenten in Zuid-Limburg tot elf reduceerde. De grootste gemeente, Heerlen-Kerkrade, zou 240.000 inwoners tellen; de twee kleinste, Vaals met een deel van Wittem en Gulpen-Margraten, 13.000.⁷

⁷ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensinnck, Nota aan G.S. over herindeling, september 1966.

Daarna werd het stil rond deze kwestie. Er wordt tegen de verwachting in geen standpunt van Gedeputeerde Staten bekend gemaakt, hetgeen vooral in de Oostelijke Mijnstreek tot ernstige problemen aanleiding gaf. Het bestuur van het Stadsgewest Oostelijke Mijnstreek zag geen kans een beleidsplan voor de toekomst van de streek te formuleren, zolang het niet wist welke koers gevaren werd. De gemeente Kerkrade stapte in november 1966 uit het Stadsgewest, omdat zij de zin van deze vorm van samenwerking betwijfelde. Gedeputeerde Staten gooiden olie op de golven door in februari 1967 aan het Stadsgewest te schrijven dat zij 'menen dat samenwerking tussen gemeenten bijdraagt tot het scheppen van gunstige omstandigheden voor de noodzakelijke herstructurering'. Het gekrakeel brak echter pas goed los toen de burgemeester van Heerlen, Drs F.J. Gyzels, tijdens een vergadering van de KVP opmerkte, dat de broodnodige 'betere bestuurlijke outillage' zijns inziens diende te leiden tot het versmelten van alle gemeenten in de Oostelijke Mijnstreek tot één stad.

De algemene commotie leidde bij het Provinciaal Bestuur tot het besef dat begeleiding van het herindelingsproces nodig was. Men besloot tot het instellen van een Commissie Bestuurlijke Vormgeving Oostelijke Mijnstreek, die op 31 juli 1967 werd geïnstalleerd. Die stap versterkte echter in eerste instantie veeleer de geruchtenstroom dan dat zij die een halt toeriep. De burgemeesters van een aantal grotere gemeenten in het Stadsgewest zoals Heerlen, Brunssum en Kerkrade, waren nu weliswaar bij de plannenmakerij betrokken, maar de bestuurders van kleine gemeenten wisten officieel niet meer dan hetgeen de streekbladen dagelijks vermeldden.⁸

De oprichting van een stichting

Het waren uiteraard vooral de burgemeesters van deze gemeenten, die zich zorgen maakten over de geringe betrokkenheid van gemeenten bij een zo belangrijke kwestie. Ten onrechte is vaak de indruk gewekt dat zij principiële tegenstanders van herindeling waren. Zelfs werd hen eigenbelang in de schoenen geschoven. Zo werd beweerd dat de opwinding over de herindeling alleen bestond bij de belanghebbenden in de gemeentehuizen! In werkelijkheid bestond er juist onder de bestuurders in Limburg zeer veel begrip voor de noodzaak tot samenvoe-

⁸ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensinnck, bevat veel gegevens over de in 1967 ontstane commotie.

ging. De Amerikaanse hoogleraar Morton⁹ stelde tijdens een studieverblijf in Nederland vast, dat meer dan twee/derde van de bestuurders van Limburgse gemeenten beneden 10.000 inwoners begrip had voor de noodzaak van herindeling van gemeenten en tevens constateerde hij dat zij bijna allemaal inzagen dat hun eigen gemeente bij zo'n proces betrokken zou dienen te zijn. Dat was het hoogste percentage positief over herindeling oordelende bestuurders in enige provincie van ons land. Bij de bevolking lag dit heel anders, aldus Morton. Niet meer dan de helft van de inwoners van plattelandsgemeenten meende dat samenvoeging nuttig kon zijn. Slechts een minderheid kon er begrip voor opbrengen, dat hun eigen gemeente bij een herindeling betrokken zou worden. Onder die omstandigheden mochten de burgemeesters niet anders verwachten dan dat een herindelingsplan, dat zo ver van de openbaarheid was ontwikkeld als het Zuidlimburgse, tot heftige discussies in hun gemeenten aanleiding zou geven. Bovendien stelden zij zich terecht de vraag of met het welzijn van de aan hun zorgen toevertrouwde bevolking in de plannen voldoende rekening was gehouden. Zekerheid hadden zij daaromtrent voorlopig in geen dele.

De bezorgdheid, die de houding van de burgemeesters uit de kring oostelijk Zuid-Limburg op de reeds genoemde vergadering op 7 november 1967 in Nieuwenhagen kenmerkte, leek alleszins gerechtvaardigd. De aanwezigen besloten hun collegae uit de kring zuidelijk Zuid-Limburg uit te nodigen voor een bespreking in Maastricht na afloop van een gezamenlijk overleg over een veterinaire kwestie op 14-11-1967. Acht dagen later werd tijdens een nieuw en uitvoeriger overleg besloten namens elk van beide vertegenwoordigde kringen een tweetal afgevaardigden aan te wijzen, die samen met nog te zoeken vertegenwoordigers uit de Westelijke Mijnstreek zouden bezien hoe *een eigen bijdrage aan de discussie omtrent de herindeling geleverd zou kunnen worden*. Van meet af aan werd gedacht aan een onderzoek, dat criteria voor een herindelingsvoorstel en zo mogelijk garantie voor behoud van het welzijn na de totstandkoming van de wijziging van de gemeentegrenzen zou opleveren. Het voeren van actie werd uitdrukkelijk afgewezen.

Op 21 december 1967 was de werkgroep compleet. De drie kringen hadden de burgemeesters van Nieuwenhagen (H.Th. Vrouwenraedts), Heer (L.J.M. Corten), Schinnen (A.J.M. Curfs), Nieuwstadt (P.M. Wil-

⁹ R.L. Morton, *Gemeentepolitiek in debat. Opvattingen van burgers en bestuurders*, Alphen a.d. Rijn 1974, p. 107-109.

leme), Ulestraten (H.G.L. Corten), en Wijnandsrade (E.A.J.M.G. Teheux), afgevaardigd. Dit gezelschap legde in zijn eerste vergadering er duidelijk de nadruk op, dat men geen anti-annexatiestuk wilde opstellen, maar een bijdrage wenste te leveren vanuit de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Men besloot contact te zoeken met bestuurskundigen en sociologen van de universiteiten van Nijmegen en Leuven en de hogeschool te Tilburg. Uiteindelijk werd alleen overlegd met het Instituut voor Toegepaste Sociologie (I.T.S.) in Nijmegen en met Prof. De Moor in Tilburg. Deze laatste verwees het gezelschap naar de hoogleeraar bestuurskunde te Amsterdam, Brasz, omdat hij zelf geen kans zag aan het onderzoek leiding te geven. Brasz had echter al een soortgelijke opdracht in Zuid-Limburg van de gemeente Kerkrade en kon geen twee onderzoeken combineren. Nijmegen bleek daarentegen wel bereid onderzoekscapaciteit vrij te maken en wilde uiterlijk 15 februari 1968 een onderzoeksvorstel indienen.¹⁰

Intussen waren er ook moeilijkheden gerezen. In de Streekraad Westelijke Mijnstreek had voorzitter Van Banning zich tamelijk negatief uitgelaten over het voornemen een wetenschappelijke studie naar de positie van de Zuidlimburgse gemeenten te laten verrichten. Vervolgens hadden de initiatiefnemers begrepen dat de grote gemeenten zich gereserveerd zouden opstellen, in enkele gevallen omdat zij zelf al een bestuurskundig onderzoek over dit onderwerp hadden geëntameerd. Tenslotte was gebleken dat de afdeling Limburg van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten niet bereid was het onderzoek te entameren, omdat het niet op heel Limburg betrekking had.¹¹ Vóór de uitvoering van het onderzoek moest nu een rechtspersoon worden gezocht, die als opdrachtgever kon functioneren. Deze moeilijkheid werd opgelost door de oprichting van een stichting, die in juni 1968 tot stand kwam onder de naam 'Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten', die met door de aangesloten gemeenten zelf beschikbaar gestelde middelen ging streven naar een studie over de wenselijkheid van een herindeling en bij een positief antwoord op deze prealabele vraag ook naar de meest gewenste vormgeving daarvan. De hierboven genoemde leden van de werkgroep vormden het bestuur van de stichting.

¹⁰ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-4, Notulen van bestuursvergaderingen.

¹¹ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-4, Overzicht van activiteiten en notulen van vergaderingen.

Grenzen en Mensen: het I.T.S.-onderzoek

Nadat was gebleken dat een groot aantal gemeenten positief stond ten opzichte van een bijdrage aan de herindelingsdiscussie op basis van verantwoorde en objectieve kennis,¹² werden de besprekingen tussen het I.T.S. en het stichtingsbestuur voortgezet. Die besprekingen verliepen tamelijk moeizaam, omdat geen van beide partijen een helder beeld had van de mogelijke inhoud van het onderzoek. Een deel van het stichtingsbestuur wilde snel enkele concrete vragen beantwoord zien, terwijl het I.T.S. een fundamenteel sociologisch onderzoek wilde instellen, dat methodisch grondig onderbouwd was en in meer delen zou verschijnen.

Een enkel lid van het stichtingsbestuur had zelfs de indruk dat een aantal modieuze begrippen als herstructurering, schaalvergroting, groter draagvlak en bestuurskracht door een eenvoudige, objectieve beschrijving van de problematiek, waarmee gemeenten te maken hebben, snel tot hun ware proporties konden worden teruggebracht. In dit licht moet waarschijnlijk ook zijn stap worden gezien bij Prof. Van Wijnbergen in Nijmegen, waar hij informeerde naar de mogelijkheid een student snel een leesbaar verhaal te laten schrijven, om zodoende de taken van gemeenten te inventariseren en na te gaan welke aangelegenheden beter door een bovengemeentelijk orgaan konden worden vervuld.

Gezamenlijk probeerden enkele leden van het bestuur vragen, overwegend van bestuurskundige aard, te formuleren, die in ieder geval uiterlijk in september 1968 behoorden te zijn beantwoord. Zij hoopten het gestelde doel te bereiken door een aantal personen, dat geacht mocht worden bestuur, administratie en maatschappelijk leven in hun omgeving te kennen, de vragenlijst voor te leggen. Aan de hand van de antwoorden op de vragen zou een 'zwaar wetenschappelijk persoon' een verantwoord beeld moeten schetsen van de voor- en nadelen van het functioneren van grote en kleine gemeenten naast elkaar.¹³

¹² Tot de stichting traden toe de gemeenten Amby, Amstenrade, Beek, Bemelen, Berg en Terblijt, Bingelrade, Borgharen, Bunde, Cadier en Keer, Elsloo, Eijgelshoven, Eijsden, St. Geertruid, Geulle, Grevenbicht, Gronsveld, Heer, Hoebroek, Hulsberg, Iteren, Jabeek, Klimmen, Margraten, Meerssen, Merkelbeek, Mheer, Munstergeleen, Nieuwenhagen, Nieuwstadt, Noorbeek, Nuth, Obbicht en Papenhoven, Oirsbeek, Roosteren, Schaesberg, Schimmert, Schinnen, Schinveld, Simpelveld, Slenaken, Spaubeek, Susteren, Ubach over Worms, Ulestraten, Vaals, Valkenburg-Houthem, Voerendaal, Wittem, Wijlré en Wijnandsrade.

¹³ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-2, Brieven van burgemeester L. Corten van Heer, d.d. 31-12-1967 en commentaren daar op.

Terwijl zo in het bestuur werd gefilosofeerd over de mogelijkheid een beeld te krijgen van de bestuursproblemen in Zuid-Limburg, werkte het I.T.S. conform de toezegging van 23 januari 1968 met voortvarendheid aan een onderzoekplan, dat op 12 maart 1968 kon worden verzonden. Uit dit uitvoerig document bleek dat het I.T.S. uitgangspunten had gekozen, die wezenlijk verschilden van die der bestuursleden. Naar de mening van het I.T.S. bestond er aan het eind van de jaren zestig een aantal standaard-ideeën omtrent kleine gemeenten: velen twijfelden aan de bestuurskracht van kleine gemeenten, zelfs inzake de voorziening in plaatselijke behoeften. Vervolgens werd de kleine gemeente vaak als een belemmering gezien voor het functioneren van andere bestuursorganen en tenslotte leek bijna iedereen er van overtuigd, dat de verhouding bestuur-burgerij in kleine gemeenten beter functioneerde dan in grote gemeenten.

Deze pre-wetenschappelijke notities waren echter niet onderbouwd. Bovendien wezen de feiten uit, dat er geen algemene problematiek van dé kleine gemeente bestond en werden vaak overdreven eisen gesteld. Zo werd wel gesproken over bestuurskracht, wanneer voor kleine gemeenten schier onoplosbare technische problemen bij het voorbereiden van bestemmingsplannen werden bedoeld, maar werd gemakshalve over het hoofd gezien dat er vaak geen behoeften op planologisch gebied leefden bij de bevolking van die kleine gemeenten, omdat de mensen er heel andere ideeën over een leefbaar woonmilieu op na hielden dan de Haagse en provinciale ambtenaren.

Deze uitgangspunten konden worden vertaald in een concreet onderzoekplan. Op de allereerste plaats zou het wetenschappelijk onderzoek volgens het I.T.S. enige lijn dienen te brengen in de termen, waarmee de problematiek werd benaderd en daardoor de langzaam gegroeide begripsverwarringen uit de weg ruimen. Vervolgens moesten de problemen worden geïnventariseerd die rond de werking van de kleine gemeente waren onderkend. Daarna moest worden nagegaan in welk opzicht de kleine gemeente oorzaak van die problemen was, om tenslotte alle gebruikte argumenten op hun juistheid te toetsen.

Het antwoord op deze vragen wilde het I.T.S. in drie fasen verschaffen. Allereerst was een algemeen literatuuronderzoek vereist, waarin begrippen en termen werden gedefinieerd, problemen geïnventariseerd en probleemaspecten geanalyseerd. In de tweede fase konden de verzamelde gegevens worden geconfronteerd met de opinies en ervaringen van bestuurders en andere instanties in de streek, terwijl in de laatste fase de feiten getoetst moesten worden aan de theorie dat het welbe-

vinden van mensen groter was in kleine gemeenten dan in grote.¹⁴ Deze methode van onderzoek was veel tijdrovender dan het bestuur gedacht had, een ongunstige factor, omdat verwacht werd dat Gedeputeerde Staten al in de loop van 1968 met een herindelingsplan zouden komen. Nadien zou de bijdrage van de gemeenten uiteraard wezenlijk aan betekenis inboeten. Een essentieel kritiekpunt betrof de bestuurskundige kant van de zaak, die in het onderzoekplan van het I.T.S. veel minder nadrukkelijk aan de orde was gesteld dan het bestuur zich had voorgesteld. Het bestuur wilde die moeilijkheid ondervangen door aanstonds een bestuurskundige als adviseur aan te trekken, alsmede de Provincie en de V.N.G bij het onderzoek te betrekken. Het I.T.S. bleek weliswaar bereid een begeleidingscommissie te accepteren, waarin de genoemde deskundigheden vertegenwoordigd zouden zijn, maar hield overigens vast aan de gefaseerde onderzoekopzet, zodat de antwoorden op alle brandende vragen pas in de derde fase zouden worden verstrekt. Uiteindelijk werd overeengekomen het literatuuronderzoek dadelijk uit te voeren, ook al was er nog geen contract getekend, en de uitgewerkte vraagstelling pas op te stellen in de herfst van 1968, naar aanleiding van de uitkomsten van dit literatuuronderzoek.¹⁵

De literatuurstudie

In de literatuurstudie - die hier slechts heel algemeen kan worden aangehaald -¹⁶ werd er op gewezen dat de argumentatie voor samenvoeging van gemeenten sedert de 19e eeuw aanzienlijk was gewijzigd. Sinds 1950 lag het voornaamste argument voor samenvoeging van gemeenten in de stelling dat het beleid van de overheid steeds meer toekomstgericht diende te zijn door middel van exacte planning. Ook de argumentatie van de tegenstanders van annexaties was veranderd. In 1880 betoogde Abraham Kuyper dat de geïsoleerde sociaal-economische eenheden, zoals veel plattelandsgemeenten zonder meer waren, een van God gegeven bestel vormden. Na de Tweede Wereldoorlog werd door tegenstanders van samenvoeging van gemeenten veelal betoogd, dat gemeenten niet alleen een bestuurlijke eenheid vormden, maar ook een levende gemeenschap. Ongelukkigerwijze werd

¹⁴ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-4, Brief van het I.T.S., d.d. 12 maart 1968.

¹⁵ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-4, Notulen van besprekingen met de onderzoekers, d.d. 9 april 1968, 28 augustus 1968 en 15 oktober 1968.

¹⁶ Rapport Grenzen en Mensen, deel I, Nijmegen februari 1969.

volgens het I.T.S. het wij-bewustzijn, dat zo kenmerkend was voor levende gemeenschappen, zeker niet in kleine gemeenten gevonden, omdat conflicten daar nog veel scherper aan de dag traden dan in grote. Als verklaring voor dit ontbreken van saamhorigheidsbesef werd gewezen op het feit dat het oorspronkelijk nog aanwezige structureel geheel van samenbindende elementen in gemeenten door de specialisatie van functies, zoals wonen, werken en recreëren, verloren was gegaan. Een geforceerde re-integratie van deze elementen kon alleen maar tot 'dorpsisme' leiden: het gemeenschapsleven ging zich afspelen in kleine kernen en wijken.

De gemeente was, zo vervolgt de literatuurstudie, geen geschikte leerschool voor werkzaam staatsburgerschap, hoewel soms het omgekeerde wel het geval kon zijn: het bestuur van kleine gemeenten is vaak een product van gemeentelijk sociaal leven, soepel reagerend op de behoeften van de gemeenschap. Een leefbare samenleving kon bijgevolg uitzicht bieden op een goed functionerende gemeente en niet omgekeerd. Om een leefbare samenleving om te zetten in een goed functionerende gemeente diende ook aan een aantal andere voorwaarden te worden voldaan, omdat bij een bepaalde grootte van de gemeente een redelijk voorzieningenniveau mogelijk is.

Uiteraard rees op dit moment een aantal problemen, zoals:

- Hoe groot is het optimale draagvlak van gemeenten?
- Welk gemeentelijk organisatiemodel is werkelijk efficiënt?
- Wat is het bestuurlijk voordeel van leefbaarheid en tot op welke hoogte moet aan leefbaarheid de voorrang worden gegeven boven efficiënte organisatie?
- Leidt samenvoeging van gemeenten tot oplossing van problemen en zo ja, van welke?
- Zijn de gerezen moeilijkheden überhaupt nog lokaal oplosbaar of is een nieuwe regionale bestuurslaag nodig?

In de literatuur vond het I.T.S. op dit soort vragen geen afdoend antwoord, want bijna alle schrijvers over dit onderwerp besloten hun beschouwingen met achter de schrijftafel bedachte ideeën, waaruit duidelijk bleek, dat zij het centrale probleem - de discrepantie tussen uit schaalvergroting voortvloeiende problemen en het gemis aan een aan deze schaal aangepast bestuur - niet echt hadden onderzocht.

Het I.T.S. stelde daarom aan de stichting voor een zeer uitgebreid en veelomvattend onderzoek uit te voeren, waarin vanuit een hele reeks verschillende invalshoeken werd nagegaan, hoe

1. de gemeente functioneerde als gemeenschapsvorm
2. de gemeente functioneerde als bestuursapparaat
3. de gemeente functioneerde als eenheid in de regio
4. de gemeente functioneerde als instrument van nationaal beleid.

Om dit helemaal te kunnen onderzoeken, was het volgens het I.T.S. noodzakelijk het onderwerp uitgebreider te bestuderen dan alleen in relatie tot de kwestie van de samenvoegingen, want het was immers pas mogelijk te zeggen of samenvoegingen zinvol waren, als alle bovengenoemde elementen nauwkeurig beschreven zouden zijn op een tijdstip gelegen vóór de samenvoeging van gemeenten en die te vergelijken met de toestand op een tijdstip gelegen na die samenvoeging. Pas dan kon de zin van de herindeling worden aangegeven en kon worden bepaald of deze maatregel tot het oplossen van problemen leidde.

Het vervolgonderzoek

Met dit voorstel gingen de onderzoekers voorbij aan de doelstellingen van de opdrachtgevers, die een bijdrage wilden leveren aan de juist in gang zijnde discussie over de herindeling van Zuid-Limburg. Het bestuur reageerde deswege nogal fel op dit onderzoeksvoorstel. Op 3 maart 1969, amper twee weken na de toezending van het concept, werd een spoedeisende vergadering bijeengeroepen van het bestuur en de inmiddels met veel moeite samengestelde begeleidingscommissie, die bestond uit een aantal personen die representatief werden geacht voor het maatschappelijk leven in Zuid-Limburg, met als motief dat er 'twijfel was gerezen aan het nut van wetenschappelijk onderzoek'.¹⁷ Deze vergadering besloot aan de onderzoekers een gewijzigde probleemstelling voor te leggen: het stond vast, dat de gemeente niet meer *alle* haar opgedragen taken zelfstandig kon behartigen. Bijgevolg moest, volgens het bestuur, worden onderzocht binnen welk territorium en in welke vorm de tot dusver behartigde taken voortaan moeten worden uitgevoerd. Op grond van deze beperkte vraagstelling diende het I.T.S. een nieuw onderzoeksplan te maken. Bovendien drongen bestuur en begeleidingscommissie er op aan drie studies ineen te schuiven over dezelfde problematiek. Terzelfdertijd werden immers soortgelijke onderzoeken verricht door Prof. Brasz in opdracht van het Stadsgewest Oostelijke Mijnstreek, door het Centraal Adviesbureau voor Publiek-

¹⁷ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-1, Brief van 3 maart 1969.

recht in opdracht van de gemeente Kerkrade en door het I.T.S. in opdracht van de Stichting Positie Zuidlimburgse Gemeenten.

Het voorjaar van 1969 ging heen met overleg tussen Prof. Brasz, Dr Van der Horst van het Centraal Adviesbureau en vertegenwoordigers van het I.T.S. Er werden over en weer vriendelijkheden uitgewisseld en het ontbrak ook niet aan vage toezeggingen, maar uiteindelijk bleken Brasz en Van der Horst maar in heel beperkte mate bereid tot samenwerking met het I.T.S. De Stichting Positie Zuidlimburgse Gemeenten stond weer alleen en dat nog wel op een erg ongelukkig tijdstip, omdat op korte termijn moest worden gereageerd op een plan tot samenvoeging van een groot aantal gemeenten in Limburg, dat door Gedeputeerde Staten op 14 juli 1969 aan de Kroon was gezonden.

Na uitvoerig overleg tussen stichtingsbestuur en onderzoekers werd tot de volgende werkwijze besloten: Aan de gemeenten zou worden voorgesteld Gedeputeerde Staten te berichten dat zij met een definitieve reactie op het voorliggende herindelingsplan wilden wachten, totdat het I.T.S.-rapport klaar was. Om de totstandkoming van het rapport te bespoedigen, werd afgezien van een uitvoerige empirische studie, zoals in februari 1969 door het I.T.S. voorgesteld. In plaats daarvan zou het I.T.S. een veel beperkter studie verzorgen van sociologisch-bestuurskundige aard. Deze studie zou beperkt blijven tot:

- het maken van een sociale kaart
- het ontwikkelen van criteria voor de beoordeling van doelmatigheid in de organisatie van lokaal bestuur
- het aangeven van mogelijke oplossingen voor de Limburgse problemen en
- de keuze van de meest adequate oplossing.¹⁸

Een en ander leidde tot een geheel nieuw onderzoeksvoorstel door het I.T.S. op 5 september 1969 ingediend en uit te voeren door een studiec commissie bestaande uit Prof. Dr J.A.P. van Hoof, Dr Th. Guffens, Drs A.P.M. Clijssen, allen van het Sociologisch Instituut te Nijmegen en Dr J.A. van Kemenade en Drs P.L.C. Nelissen van het I.T.S. De werkzaamheden van deze studiec commissie zouden kritisch worden gevolgd door de reeds bestaande begeleidingscommissie, waarvan alle leden afkomstig waren uit Zuid-Limburg en ondersteund door een contact-

¹⁸ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-1 en A-2.

commissie waarin de Amsterdamse hoogleraar Brasz met een van zijn medewerkers, het Centraal Adviesbureau voor Publiek Recht, de V.N.G. en het I.T.S. zitting namen. Binnen 12 maanden verwachtte men de eindrapportage.¹⁹ In werkelijkheid verscheen een ontwerp van de genoemde sociale kaart al in maart 1970.²⁰ Daarin werden als globale uitgangspunten voor het opstellen van een bestuurlijke indeling genoemd:

- * de aanwezigheid van agrarische en recreatieve functies
- * de bestaande noodsituatie op het stuk van de werkgelegenheid
- * het structureel achterblijven van de welvaart en
- * de chaotische ruimtelijke toestand in de Zuidlimburgse agglomeraties.

Nu staat buiten kijf dat deze uitgangspunten in de loop van de tijd sterk aan verandering onderhevig zijn, terwijl het onmogelijk en onwenselijk is de bestuursorganisatie telkens weer aan te passen aan wisselende omstandigheden. Daarom werd in het eindrapport, dat in september 1970 verscheen,²¹ op basis van bovenomschreven dynamische gegevens uit de sociale kaart gezocht naar regionale samenhangen in het gebied op de genoemde punten. Soms kon worden aangetoond dat de maatschappelijke omstandigheden in een aantal gemeenten grote overeenkomst vertoonden: zo'n gelijksoortigheid van gemeenten leidde tot een zonale gebiedsindeling. Andere gegevens toonden aan dat sommige gemeenten voor hun voorzieningen afhankelijk waren van anderen, of dat gemeenten elkaar in bepaalde opzichten, zoals wonen, werken of recreëren, aanvulden. Het netwerk van samenhangen op basis van ongelijksoortigheid werd aangeduid als een criterium voor een nodale gebiedsindeling. Door beide indelingen op elkaar te leggen, probeerden de onderzoekers patronen te onderkennen van samenhang binnen een beperkt gebied, uitmondend in een patroon van gemeentelijke indelingen en tevens samenhangen te onderkennen binnen een ruimer gebied, uitmondend in een patroon van gewesten. Hier werd derhalve gestreefd naar afstemming van de nieuwe gemeentelijke op de te ontwerpen gewestelijke indeling. De rapporteurs stelden dientengevolge voor tegelijk de derde, de gewestelijke bestuurslaag, en de vierde, de gemeen-

¹⁹ Grenzen en Mensen, deel II, Voorstel vorming studietoelcommissie.

²⁰ S.H.C., Archief K.A.V. 49, Dossier betreffende het lidmaatschap van de begeleidingscommissie voor het onderzoek Grenzen en Mensen, aangelegd door Mevrouw M. Stollman.

²¹ Grenzen en Mensen, deel III, De bestuurlijke vormgeving van Zuid-Limburg.

telijke bestuurslaag, te reorganiseren. Zij meenden dat er in Zuid-Limburg vier regio's te onderscheiden waren, die tamelijk nauwkeurig konden worden afgebakend:

- a. Sittard, Geleen met 13 omliggende gemeenten. Hieruit zou één gewest moeten worden gevormd met 5 à 7 gemeenten. Het aantal gemeenten varieerde al naar gelang de centrumgemeenten Sittard en Geleen werden samengevoegd of zelfstandig bleven. De nieuwe gemeenten werden dan a) Grevenbicht, Obbicht, b) Born, Nieuwstadt, Roosteren, Susteren en eventueel Limbricht, c) Geleen, Sittard, Spaubeek, Urmond en eventueel Limbricht en/of Munstergeleen, d) Beek, e) Elsloo, Stein. De varianten waren Geleen, Limbricht, Urmond al dan niet verenigd met Munstergeleen naast Geleen en Spaubeek. Een laatste mogelijkheid was Munstergeleen zelfstandig te laten voortbestaan;
- b. Heerlen met 21 omliggende gemeenten. Ook hier zou een gewest kunnen worden tot stand gebracht met 9 nieuwe gemeenten, te weten a) Amstenrade, Bingelrade, Jabeek, Merkelbeek, Oirsbeek, Schinnen, deel Schinveld en kern Vaesrade, b) Nuth en Wijnandsrade, c) Brunssum en deel Schinveld, d) Hoensbroek, e) Heerlen en deel Schaesberg, f) Nieuwenhagen, Schaesberg en Ubach over Worms, g) Kerkrade en Eijgelshoven, h) Voerendaal, i) Simpelveld en Bochtoltz;
- c. Maastricht kon met 13 omliggende gemeenten worden samengevoegd tot één gewest met 5 nieuwe gemeenten, zijnde a) Maastricht, Borgharen, Itteren, Amby, Heer en kern Bemelen, b) Meerssen en Ulestraten, c) Bunde en Geulle, d) Berg en Terblijt, Cadier en Keer en delen van Gronsveld en Bemelen, f) Eijsden en kern Gronsveld;
- d. het landelijke zuidelijke gebied, dat tot dan toe uit 13 gemeenten bestond, zou één gewest met 4 à 5 nieuwe gemeenten kunnen vormen. Samengevoegd werden a) Hulsberg, Klimmen, Schimmert, Valkenburg en een deel van Wijlré, b) St. Geertruid, Margraten en andere deel Wijlré, c) Gulpen, Slenaken, Wittem en rest van Wijlré, d) Vaals. Een mogelijke variant was splitsing van de grote gemeente Valkenburg in Schimmert, Valkenburg en deel van Wijlré enerzijds en Hulsberg en Klimmen anderzijds.

Dit voorstel, dat door het stichtingsbestuur werd overgenomen, reduceerde het bestaande aantal van 64 gemeenten met een zeer groot aantal vrijwillige samenwerkingsverbanden tot 4 gewesten met bestuurlijke bevoegdheid en 23 à 26 gemeenten. Het plan voldeed naar de mening van onderzoekers en bestuur aan een aantal fundamentele eisen. Er was

sprake van synchronisatie, d.w.z. de nieuwe indeling was afgestemd op de aard van de huidige en toekomstige bestuurlijke problemen in de streek. Tevens was sprake van bestuurskracht, wat inhield dat de nieuwe gemeenten - waarvan er slechts 5 tot 8 minder dan 10.000 ingezetenen, maar steeds minstens 6.000 inwoners telden - in staat zouden zijn de hen opgedragen taken naar behoren uit te voeren. Het was ook een democratisch plan, doordat de behartiging van individuele en groepsbelangen optimaal gegarandeerd waren.

Weinig respons

Hoewel dit plan, wat de gemeentelijke herindeling betreft, opmerkelijk dicht bij de uiteindelijk in 1982 gerealiseerde gemeentelijke indeling stond, kreeg het bepaald geen stormachtig onthaal. In 1972 moest het bestuur zelfs constateren, dat haar plan nauwelijks een rol had gespeeld bij de discussie omtrent de herindeling. Om dit te kunnen verklaren, dienen we opnieuw aandacht te besteden aan de ontwikkeling die het denken van het Provinciaal Bestuur over gemeentelijke herindeling had doorgemaakt sedert het moment, waarop de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten haar werkzaamheden was begonnen.

De gedachtenvorming ter Provinciale Griffie had zich op volstrekt autonome wijze ontwikkeld. Men kan zelfs zeggen dat de plannen van de Provincie in de schoot van het College van Gedeputeerde Staten vrijwel zonder enig contact met betrokkenen waren uitgewerkt. Een aantal kenmerken van de gedachtenvorming binnen het College van Gedeputeerde Staten moge ter adstructie van deze stelling aangehaald worden:

* Gedeputeerden gingen ervan uit dat de sociale verbanden onafhankelijk waren van de bestuurlijke organisatie. Naar hun mening zou het sociale leven nauwelijks hinder ondervinden van een herindeling van gemeenten. Zij waren dientengevolge niet overtuigd van het nut van sociologisch onderzoek in deze kwestie. De gemeentelijke herindeling was voor G.S. louter een bestuurskundig probleem.

* Gedeputeerden hebben zich nooit veel zorgen gemaakt argumenten te vinden, die een herindeling konden schragen, hoewel daarop regelmatig van ambtelijke zijde was aangedrongen. Zo bracht het hoofd van de 1e afdeling ter Provinciale Griffie op 9 februari 1968 een uitvoerige nota in het College,²² met een uiteenzetting over de welvaarts- en

²² S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Gemeentelijke Herindeling.

welzijnsontplooiing van de Limburgse burgers als grondslag voor de bestuurlijke herindeling. Ook de Provinciale Planologische Commissie heeft zich in augustus 1968 in een prae-advies beraden op functionele uitgangspunten.²³ Deze commissie meende dat de gemeente een apparaat voor de bestuurlijke begeleiding van maatschappelijke ontwikkelingen diende te zijn. Het leek haar dat de gemeentegrenzen daar gelegd moesten worden, waar aansluiting werd gevonden bij langzaam aan gegroeide maatschappelijke eenheden, verpersoonlijkt in de stadsgewesten: elk stadsgewest diende volgens haar tot één gemeente te worden omgebouwd.

Al deze ideeën hebben er echter niet toe geleid, dat aan de considerans van het herindelingsvoorstel tussen 1966 en 1969 werd veranderd. Het College van Gedeputeerde Staten heeft zich in die tijd alleen met kwesties rond de begrenzing van de nieuwe gemeenten, de grootte der te vormen gemeenten en het aantal te vormen gemeenten bezig gehouden. * Gedeputeerden luisterden vooral naar de opvattingen van de opeenvolgende Ministers van Binnenlandse Zaken, J. Smallegenbroek, P.J. Verdam, H.K.J. Beernink, J.W. Geertsema en W.F. de Gaay Fortman, en besteedden weinig aandacht aan de geluiden uit de regio zelf. Voor die houding kregen zij ook ruim steun uit het ambtelijk apparaat. In februari 1968 waarschuwde het hoofd van de 1e afdeling nadrukkelijk voor de gevolgen van inspraak vooraf. Hij schreef letterlijk 'bijzonder ongerust (te zijn) over *het lokale denken* van vele hooggeplaatste bestuurders in Limburg uit de gemeentelijke sfeer'. De Commissie Bestuurlijke Vormgeving van de Oostelijke Mijnstreek, die medio 1967 was ingesteld om Gedeputeerden op het stuk van de herindeling van de Oostelijke Mijnstreek terzijde te staan, rondde haar werkzaamheden spoedig af. Op 11 maart 1968 bracht zij een eindverslag uit, waarin zij aangaf dat Zuid-Limburg in bestuurlijk opzicht achter liep bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Dat rechtvaardigde een herindeling. Bij de concretisering van dit idee liepen de meningen echter ver uiteen. De meerderheid was van mening, dat tenminste de vier gemeenten, die in 1968 al groot genoeg waren om hun taak naar behoren te kunnen vervullen, dienden te worden gehandhaafd. De minderheid wilde van de hele Oostelijke Mijnstreek één gemeente maken.²⁴

²³ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Prae-advies van de Provinciale Planologische Commissie, d.d. 9 augustus 1968.

²⁴ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Nota aan G.S. over de uitgangspunten van beleid inzake de herindeling van gemeenten, d.d. 9 februari 1968, cursivering origineel.

* De uitgangspunten van de Minister van Binnenlandse Zaken waren geformuleerd bij het bezoek van Staatssecretaris Westerhout van Binnenlandse Zaken van 25 maart 1966, dat hiervoor is gereleveerd. De belangrijkste punten waren:

1. Minimumgrootte der gemeenten van 10.000 à 15.000 inwoners.
2. Drie gemeenten in de Oostelijke Mijnstreek met 75.000 tot 100.000 inwoners.
3. Geen rekening houden met intergemeentelijke samenwerking en gewestvorming.

Deze gedachten zijn tot het bezoek van Minister De Gaay Fortman aan Maastricht op 5 november 1973 niet gewijzigd. Gedeputeerde Staten hebben zich hoofdzakelijk naar die ideeën gericht. Vooral in de Oostelijke Mijnstreek leverde dat grote moeilijkheden, omdat daar een driedeling met een minimum-omvang der gemeenten van ongeveer 75.000 inwoners door de lokale omstandigheden zeer lastig te realiseren was. Deze beleidsuitgangspunten maakten het onwaarschijnlijk dat Gedeputeerde Staten de resultaten van het onderzoek 'Grenzen en Mensen' bij hun plannenmakerij zouden betrekken. De hoofdpunten uit het I.T.S.-rapport leken hen niet relevant. Aan een uitvoerige considerans hadden Gedeputeerde Staten geen behoefte; voor hen stond als een paal boven water dat iedere waarnemer onmiddellijk bij intuïtie kon vaststellen, dat de bestaande gemeentelijke indeling achterhaald was. Een tweede belangrijk element uit het rapport: de afstemming van de gewestvorming op de gemeentelijke indeling was een aangelegenheid, waar het College zich voorshands buiten moest houden. Alleen de gedachte dat het aantal gemeenten in Zuid-Limburg sterk teruggebracht moest worden, sprak aan. Gedeputeerde Staten hadden de neiging zich door het I.T.S.-rapport alleen maar geruggesteund te voelen: wat men ook bedacht en hoe creatief ook werd gestudeerd, de uitkomst was altijd dat het aantal gemeenten tenminste met twee/derde moest worden gereduceerd. In de brief van 30 november 1971 aan de Minister van Binnenlandse Zaken, waarin het definitieve herindelingsplan is vervat, schrijven Gedeputeerden dan ook uitdrukkelijk: 'Het Rapport Brasz en het I.T.S.-rapport vormen een duidelijke ondersteuning van de stelling, dat de bestuurlijke constellatie in Zuid-Limburg niet ongewijzigd kan blijven'.²⁵ De verwijzing naar de gewestvorming werd in de-

²⁵ S.H.C., E.A.N. 685, Archief Ensink, Brief van G.S. aan de Minister van BiZa, d.d. 30 november 1971, p. 3.

zelfde brief afgewezen met de opmerking, dat Prof. Brasz en het I.T.S.-rapport door het accent te leggen op de gewesten - tenminste feitelijk - de gemeenten reduceerden tot 'een achterhaalde zaak'.²⁶

Het was begrijpelijk dat het bestuur van de Stichting Positie Zuidlimburgse Gemeenten teleurgesteld was over de geringe respons op haar inspanningen. Het I.T.S. had de mogelijkheden van gewestvorming in samenhang met gemeentelijke herindeling onderzocht, maar de Provincie bleek niet bereid rekening te houden met de implicaties van eventuele gewestvorming. Dat standpunt was te meer bevreemdend, omdat de discussie over gewestvorming allerwege intensief werd gevoerd en landelijk in de jaren 1970-1974 een hoogtepunt bereikte. Naar de mening van de stichting hadden Gedeputeerden een belangrijk bestuurskundig probleem laten liggen. Als er gewesten tot stand zouden komen, zouden de Zuidlimburgse gemeenten waarschijnlijk opnieuw moeten worden ingedeeld. Immers, met elf gemeenten, zoals Gedeputeerde Staten voorstelden, kon in Zuid-Limburg ten hoogste één gewest worden gevormd en dat zou dan feitelijk een mini-provincie zijn, waarmee het instellen van een vierde bestuurslaag overbodig zou worden.

Een nieuwe studie door de V.N.G.

Op grond van deze overwegingen besloot het bestuur een nieuwe, maar nu zuiver bestuurskundige studie te laten uitvoeren. De V.N.G. werd uitgenodigd daarvoor onderzoekers beschikbaar te stellen. Al op 14 december 1971, twee weken na het verschijnen van het definitieve herindelingsplan van Gedeputeerde Staten, was met de V.N.G. in beginsel overeenstemming bereikt over dit onderzoek.²⁷ Deze keer werd er nadrukkelijk voor gewaakt aan de onderzoekers een te vage opdracht te verstrekken. Na intensief overleg tussen onderzoekers en bestuur werd op 23 maart 1972 de probleemstelling nauwkeurig geformuleerd met de volgende woorden: 'Welke zijn de maatschappelijke taakstellingen voor Zuid-Limburg voor de verwezenlijking waarvan de respectieve overheden zich geplaatst zien en op welke wijze dient met name de lokale overheidsorganisatie georganiseerd en ruimtelijk gestructureerd te zijn om op doelmatige en democratische wijze aan deze taakstellingen vorm te geven, waarbij als algemene richtlijn het beginsel van een gedecen-

²⁶ T.a.p., p. 4.

²⁷ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-5.

traliseerde bestuursopbouw wordt gehanteerd'.²⁸

Omdat het onderzoek door de V.N.G. niet al te uitvoerig mocht worden, werd afgesproken eerst de geografische en maatschappelijke kaders te onderzoeken, vervolgens de door het I.T.S. verzamelde gegevens bij te stellen en tenslotte de doeleinden, die gemeenten en hogere overheden zich op het stuk van begeleiding van maatschappelijke processen hadden gesteld, te inventariseren. In een vijftal tussenrapporten werd tussen april 1972 en september 1973 verslag gedaan. Drie interessante conclusies over de toenmalige samenleving en het functioneren van de overheid uit die rapportage verdienen vermelding.

De onderzoekers toonden aan dat de maatschappelijke problemen zich sedert 1965 in Zuid-Limburg op heel andere wijze hadden gemanifesteerd dan elders in het land, tengevolge van de sluiting van de mijnen, de gevolgen voor het landschap van veranderd bodemgebruik en de concurrentie van aangrenzende gebieden in het buitenland bij de vestiging van nieuwe bedrijven. De bijdrage van de overheid aan het opvangen van deze problemen liet nogal te wensen over, omdat weliswaar werd gepleit voor een internationale aanpak, maar in de praktijk alleen oplossingen in nationaal en soms zelfs slechts in regionaal verband werden gekozen. Overigens vertoonde het beleid van de hogere overheden ook veel gebreken. Zo realiseerden de hogere overheden zich meestal niet, dat hun beleid reacties oproep in de aangrenzende Belgische en Duitse gebieden, was er een groot verschil tussen bestuursprincipe en bestuurlijke praktijk en hinderden de hogere overheden en de lagere elkaar regelmatig. Ook het functioneren van de lagere overheden was vaak onvoldoende. Uit gesprekken, die de onderzoekers voerden met de vijftig bij de stichting aangesloten gemeentebesturen bleek, dat de gemeenten vrijwel nooit een eigen werkgelegenheidsbeleid voerden. Sommige gaven ruitelijk toe dat werkgelegenheid voor hen geen punt van overweging was, andere deelden mee dat zij zich daartoe onlangs bij een industrieschap hadden aangesloten en van die zijde wel zouden vernemen wat verlangd werd. Het milieu leverde voor de meeste gemeenten zo weinig problemen op, dat men kon volstaan met toezicht op illegaal vuil storten. Op het stuk van de voorzieningen ter bevordering van de leefbaarheid kwam men gewoonlijk niet uit boven het niveau van de sportaccommodatie en het gemeenschapshuis. Waar het de volkshuisvesting betrof, bleek een aantal gemeenten met handen en voeten

²⁸ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-5.

gebonden aan projectontwikkelaars; andere waren door beleid van de Provincie, gericht op het voorkomen van suburbanisatie, niet meer in staat te bouwen, terwijl weer andere door financiële omstandigheden niet in staat waren de vigerende bestemmingsplannen uit te voeren. Tenslotte kon niet anders worden vastgesteld dan dat het bestuurlijk functioneren van alle overheden gebrekkig was: men sprak van democratisering maar bleef wars van een dialoog.²⁹

Wie verwachtte dat deze dramatische toestand tot voorstellen zou leiden, die tamelijk rigoureuus waren en een volledige herziening van de bestuursorganisatie van hoog tot laag zou vragen, kwam echter bedrogen uit. Tot zover kon men met spanning uitzien naar de conclusies. Het eindrapport van de V.N.G., dat in april 1974 verscheen onder de titel 'Lokaal en Regionaal Bestuur in Zuid-Limburg', bevatte echter weinig meer dan het voorstel van Zuid-Limburg een gewest te maken en de 59 nog bestaande gemeenten te hergroeperen tot 21 nieuwe. In de vergadering van het stichtingsbestuur spraken diverse leden hun teleurstelling uit. De voorzitter maakte gewag van een eenzijdige studie, die weinig relatie had met het I.T.S.-rapport, terwijl de secretaris klaagde over de geringe diepgang en het ontbreken van nieuwe elementen.

Nu twee studies niet het gewenste resultaat hadden opgeleverd, besloot het bestuur geen voorstellen meer aan de leden te doen voor nieuwe activiteiten. Uit de notulen van de vergadering van 23 oktober 1974 blijkt, dat het bestuur meende, dat de gemeenten de aangereikte documenten maar naar eigen inzicht moesten benutten om op het stuk van gewestvorming en herindeling hun eigen keuze te bepalen. Enige pogingen van aangesloten gemeenten het stichtingsbestuur tot voorbereiding van acties tegen de herindeling te bewegen, werden energiek afgewezen met verwijzing naar de statuten, die voorschreven dat de stichting studeert, niet ageert.

Conclusie

Ons overzicht van de activiteiten van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten heeft drie ernstige moeilijkheden blootgelegd, die in hoge mate kenmerkend waren voor de jaren zestig en zeventig.

* De wetenschapsbeoefening was zover van de praktijk van het leven

²⁹ S.H.C., Archief van de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten, dossier A-4, Verslagen van gesprekken met gemeentebesturen en Nota's Overheid-Burger-Gemeenschap, no. 1-5.

weggegroeid, dat het nauwelijks nog mogelijk was van daaruit tot beleidsaanbevelingen te komen. Ten eerste vergde de voorbereiding van de I.T.S.-studie te veel kostbare tijd; ten tweede kwamen de onderzoekers met een werkplan, dat in hoge mate onrealistisch was en ten derde bleken zij sociologische en bestuurskundige problemen te verwarren. Ondanks herhaald contact met het Provinciaal Bestuur slaagden zij er niet in aansluiting te vinden bij de beleidsuitgangspunten van het College van Gedeputeerde Staten, de initiatiefnemers voor de herindeling, zodat er geen dialoog op gang kon worden gebracht. Met de V.N.G. was het nog droeviger gesteld. Deze zag wel kans de vinger op de zere plek te leggen, maar toen het er op aankwam de analyse van de problemen in concrete beleidsvoorstellen te vertalen, kwamen de rapporteurs niet verder dan een variant op de modieuze trends van het moment.

* Een fundamentele moeilijkheid werd gevormd door de toenemende inconsistentie van het overheidsbeleid. In talloze opzichten was de samenhang tussen Rijks-, Provinciaal en gemeentelijk beleid verloren gegaan. Dat leidde er toe dat de bestuursorganen elkaar bij de oplossing van allerlei problemen voor de voeten liepen en dat zij - elk voor zich - in plaats van aansluiting te zoeken bij reële behoeften aan welzijn bij de burgers, steeds weer met veel aplomb schijnoplossingen verdedigden. In plaats van de door sociologen op theoretische gronden zo krachtig verdedigde interactie tussen sociale fenomenen en netwerken van beleidsorganen,³⁰ had Nederland te maken met een toenemende fragmentatie van beleid en samenleving. De vaststelling van dit manco in het V.N.G.-rapport had dienen te leiden tot een pleidooi voor een betere taakverdeling tussen de overheidsorganen, doch produceerde slechts een reconstructie van het bestaande apparaat. Pas nadat de verhoudingen tussen Rijk, Provincie en gemeenten duidelijk vastgesteld zouden zijn, had men kunnen bekijken of de bestaande gemeenten voor de nieuwe taken voldoende waren toegerust.

* Het Provinciaal Bestuur van Limburg heeft gemeend het buitengewoon gecompliceerde probleem van de bestuurlijke reorganisatie op eigen houtje te kunnen oplossen. Uit wantrouwen tegen de meest ervaren personen, die men hield voor behartigers van eigen belangen, hebben Gedeputeerden nooit enige poging aangewend om tot een dialoog met de meest direct betrokkenen te komen. Ongetwijfeld zou zo'n dialoog moeilijkheden hebben opgeleverd, maar tot tijdsverlies had zij nauwelijks kunnen leiden. Immers ook nu verstreken er 16 jaar tussen de aan-

³⁰ H.P.M. Goddijn, *Het functionalisme in de sociologie*, Assen 1968, p. 189-192.

kondiging van een toekomstige gemeentelijke herindeling in Zuid-Limburg door de regering en de realisatie daarvan.

Onder deze omstandigheden valt het bestuur van de stichting te prijzen, omdat het zolang bleef zoeken naar mogelijkheden om de samenhang in het overheidshandelen te herstellen en tegelijk met lankmoedigheid getracht heeft de relatie tussen wetenschap en beleid te herstellen; dat het daarin niet slaagde, was niet aan haar inventiviteit en creativiteit te wijten. IJverig geholpen door de leden van de begeleidingscommissie is het bestuur er enkele keren in geslaagd de onderzoekers weer op het goede spoor te brengen. De pogingen om de discussie over gemeentelijke herindeling van de gebruikelijke straatrel naar een meer intellectueel niveau te verheffen, zijn ondanks de teleurstellingen toch in hoofdzaak geslaagd. Dat de wetgever uiteindelijk in hoofdzaak koos voor de gematigde herindelingsvoorstellen, die de Stichting Studie Positie Zuidlimburgse Gemeenten steeds had voorgestaan, zal voor de initiatiefnemers ongetwijfeld een troost zijn geweest.