

de mos

Jaargang 39
Januari 2023

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het
Nederlands
Interdisciplinair
Demografisch
Instituut

Bulletin
over
Bevolking
en
Samenleving

1

nidi

inhoud

- 1 Van Beesel tot Voorne aan Zee:
Twee eeuwen gemeentegrenswijzigingen
- 5 Wat doet veel verhuizen met het
welbevinden van mbo-studenten?
- 8 Heeft corona de verdeling van zorgtaken
op z'n kop gezet?



Foto: Ton Nollens / Flickr

Van Beesel tot Voorne aan Zee: Twee eeuwen gemeentegrenswijzigingen

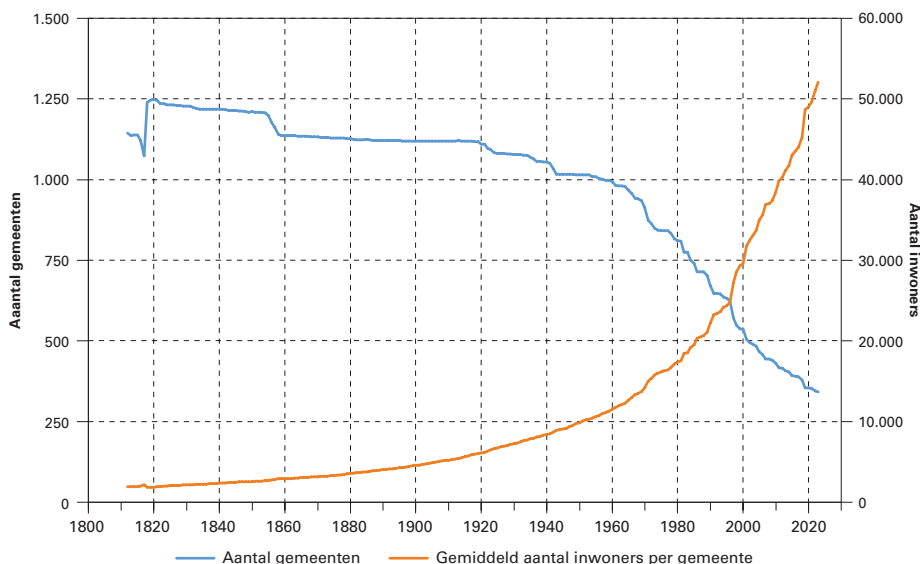
PETER EKAMPER & WILLEM VERMEULEN

Sinds de invoering van de gemeente als lokale bestuursvorm kent Nederland een lange geschiedenis van gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen. Maar hoe oud zijn onze gemeenten en gemeentegrenzen eigenlijk? Dit artikel brengt twee eeuwen aan grenswijzigingen in kaart, van de oudste gemeenten Beesel en Zandvoort, die al meer dan 200 jaar onveranderd zijn, tot aan de jongste gemeente Voorne aan Zee.

Per 1 januari 2023 telt Nederland nog maar 342 gemeenten. In Zuid-Holland zijn Brielle, Hellevoetsluis en Westvoorne samengevoegd tot een nieuwe gemeente Voorne aan Zee. Deze bestuurlijke verandering op het eiland Voorne-Putten is de meest recente van een lange reeks gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen (zie kader bladzijde 2). Voor het grootste gedeelte van Nederland start deze reeks gemeentelijke herindelingen na 1 januari 1812. Nadat in de Franse tijd vanaf 1795 al gemeenten werden ingevoerd in het zuiden van het land, deelde het Franse Keizerrijk van Napoleon per 1 januari 1812 ook het laatste gedeelte van het huidige Nederlandse grondgebied systematisch op in gemeenten. Met een keizerlijk decreet dat op 21 oktober 1811 werd uitgevaardigd kwam er een einde aan een lappendeken van lokale bestuurseenheden. Voortaan bestond Nederland uit 1144 gemeenten, en niet uit steden met eigen stedelijke besturen, of een platteland dat bestond uit ambachten, rechtsgebieden met aan het hoofd een schout, en heerlijkheden waar de heerlijke rechten van de eigenaar golden.

Nadat de Fransen eind 1813 werden verdreven uit Nederland, bleven gemeenten als bestuurlijke laag bestaan. Toch werden er veel aanpassingen gedaan aan de Franse

Figuur 1. Aantal gemeenten en gemiddeld aantal inwoners per gemeente in Nederland, 1812-2023



Noot: exclusief Caribisch Nederland.

Bron: CBS StatLine, Van der Meer en Boonstra (2011) en Boonstra (2007) [eigen bewerking].

gemeentelijke indeling, waarbij er vaak werd teruggegrepen op de grenzen die bestonden voor de Franse tijd. In Friesland betekende dit dat het aantal gemeenten in 1816 meer dan halveerde (van 93 naar 48 gemeenten) nadat de opsplitsing van de grote plattelandsgemeenten ongedaan werd gemaakt. In andere gebieden werden in de jaren 1817 en 1818 juist de verdwenen grenzen van kleinere oude ambachten en heerlijkheden weer hersteld, vooral in Zuid-Holland (101 gemeenten meer), Noord-Holland (44 meer) en Utrecht (43 meer). Door deze gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen telde Nederland in 1820 het hoogste aantal gemeenten ooit: 1249.

Hoewel het aantal gemeenten sinds 1820 voortdurend afneemt (zie figuur 1), is dit tot 1960 een vrij geleidelijk proces. In deze 140 jaar zijn er slechts drie perioden waarin een groter aantal gemeenten verdwijnt. Allereerst gaat het om de periode 1854-1857, waarin 71 gemeenten verdwijnen omdat deze gemeenten minder dan 25 meerderjarige belastingplichtige mannelijke inwoners hebben: het minimaal aantal benodigde kiezers volgens de dan net ingevoerde gemeentewet van Thorbecke (1851). Zowel rond 1920 als rond 1940 worden er weer relatief veel gemeen-

ten opgeheven, vooral als gevolg van de uitbreiding van een aantal steden: Eindhoven in 1920, Amsterdam in 1921 en Rotterdam in 1941. In totaal worden dan 102 gemeenten opgeheven.

Bestuurlijke schaalvergroting

Vanaf 1960 neemt het aantal gemeenten steeds sterker af, omdat er steeds meer nadruk wordt gelegd op bestuurlijke schaalvergroting. Er wordt gestreefd naar het aanpassen van de bestuurlijke organisatie aan de steeds meer gemeentegrensoverschrijdende schaal van de ruimtelijke ordening en de versnelling van de verstedelijking. Streek voor streek vinden er gemeentelijke herindelingen plaats. Op deze manier verdwijnen er in de jaren 60 en 70 uiteindelijk 183 gemeenten in onder andere Zeeland, delen van Noord- en Zuid-Holland en noordwest Overijssel. Ook in de jaren 80 en 90 werd deze trend voortgezet om de lokale bestuurslaag verder te versterken. Naast het opnieuw herindelen van Zeeland daalt het aantal gemeenten door grootschalige herindelingen in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe, Zuid-Holland, grote delen van Noord-Brabant en delen van Limburg met 274.

Waar herindelingen vroeger vaak van bovenaf werden opgelegd, is het huidige beleid er meer op gericht dat herindelingen alleen plaatsvinden met goedkeuring van de gemeenten zelf. Toch hebben er de afgelopen twintig jaar over vrijwel het hele land diverse herindelingen plaatsgevonden. Eerst in achtereenvolgens grote delen van Gelderland en Overijssel, Zeeuws-Vlaanderen, grote delen van Limburg, Utrecht en Noord- en Zuid-Holland en relatief recent opnieuw in Groningen en Friesland. Door al deze herindelingen is het aantal gemeenten sinds 2000 verder gedaald met 195 tot het huidige aantal van 342 gemeenten. Er zijn nog maar weinig gemeenten die nooit betrokken zijn geweest bij een herindeling, zoals ook te zien is in figuur 2.

Door deze bestuurlijke schaalvergroting en daarnaast een verachtvoudiging van de bevolking van Nederland, is het karakter van Nederlandse gemeenten tussen 1812 en 2023 overigens behoorlijk veranderd. Zo zijn er eigenlijk geen kleine gemeenten meer. Waar er in 1812 nog meer dan 500 gemeenten waren met minder dan 1.000 inwoners, is dat er nu nog maar één:

HERINDELINGEN, GRENSWIJZIGINGEN EN GRENSCORRECTIES

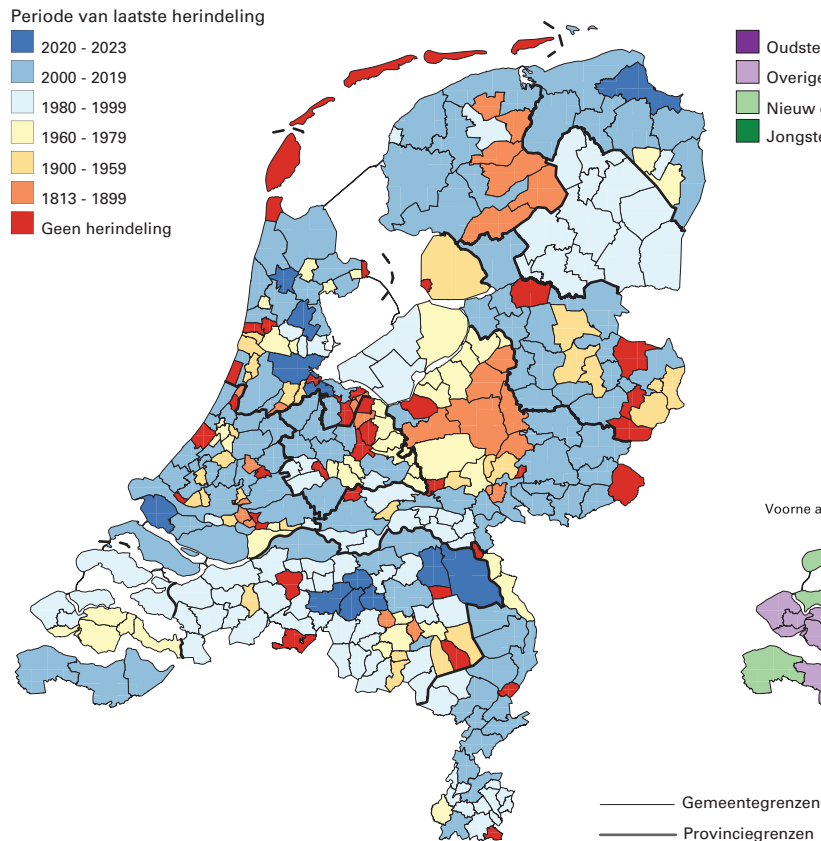
Bij een gemeentelijke *herindeling* wordt minimaal één gemeente opgeheven en samengevoegd met een bestaande gemeente of opgenomen in een nieuw gevormde gemeente; bij een *grenswijziging* worden er geen gemeenten opgeheven of nieuw gevormd, maar wordt het grondgebied van gemeenten zodanig gewijzigd dat het inwoneraantal van minstens één betrokken gemeente met minimaal tien procent toe- of afneemt; bij kleinere grenswijzigingen is sprake van een *grenscorrectie* (Ministerie van BZK, 2020).

De eerste systematische indeling van gemeenten voor heel Nederland werd per 1 januari 1812 van kracht en vormt daarmee het startpunt van de in dit artikel beschreven geschiedenis van gemeentelijke herindelingen en grenswijzigingen. Hoewel sommige gemeenten

in de beginperiode nog niet bij Nederland hoorden (zoals het toen Pruisische Tegelen), hebben de gepresenteerde gegevens betrekking op alle gemeenten die hebben bestaan op het huidige Nederlandse grondgebied. De eilanden in Caribisch Nederland, die sinds 2010 de status van bijzondere gemeente hebben, zijn niet meegeteld.

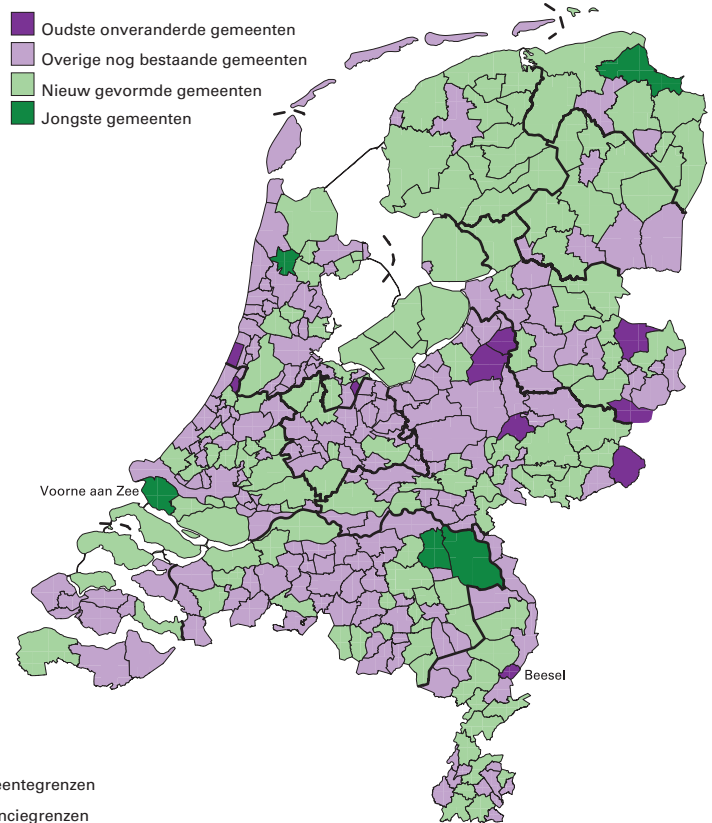
Als gegevensbronnen zijn gebruikt het *Repertorium van Nederlandse gemeenten vanaf 1812* (Van der Meer en Boonstra, 2011), de jaarlijkse geografische gemeentelijke kaartbestanden *NLGis shapefiles* (Boonstra, 2007) en van het Centraal Bureau voor de Statistiek het StatLine-bestand *Gebieden; overzicht vanaf 1830* en de historische *Gemeentelijke documentatiebestanden*.

Figuur 2. Gemeentelijke indeling van Nederland per 1 januari 2023 met gemeenten naar meest recente jaar van betrokkenheid bij een gemeentelijke herindeling



Noot: Gemeenten waar geen of uitsluitend beperkte grenscorrecties hebben plaatsgevonden zijn ingedeeld in de categorie "geen herindeling".
Bron: CBS StatLine en Van der Meer en Boonstra (2011) [eigen bewerking].

Figuur 3. Gemeentelijke indeling van Nederland per 1 januari 2023 met de tien oudste gemeenten met hun huidige nog bestaande gemeentegrenzen, overige nog bestaande gemeenten en nieuw gevormde gemeenten sinds 1812



Noot: Alle paars-gekleurde gemeenten bestonden al ten tijde van de eerste systematische gemeentelijke indeling van Nederland in 1812. Alle groen-gekleurde gemeenten zijn pas later gevormd door gemeentelijke herindelingen of inpoldering. De oudste gemeenten zijn vóór 1900 voor het laatst veranderd. De jongste gemeenten zijn na 2020 gevormd.
Bron: CBS StatLine, CBS Historische collectie, Van der Meer en Boonstra (2011) en Boonstra (2007) [eigen bewerking].

Schiermonnikoog. Ook zijn de stedelijke gemeenten enorm gegroeid. Terwijl er in 1812 maar 16 gemeenten waren met meer dan 10.000 inwoners en alleen Amsterdam meer dan 100.000 inwoners had, hebben nu 330 van de 342 gemeenten meer dan 10.000 inwoners, en 32 gemeenten zelfs meer dan 100.000 inwoners. Een gemeente is nu verantwoordelijk voor gemiddeld 52.000 mensen, wat zorgt voor heel andere uitdagingen dan het gemiddelde aantal van 1.900 inwoners die een gemeente in 1812 telde (zie figuur 1).

Kleine veranderingen

Veel van de veranderingen aan de gemeentegrenzen die hebben plaatsgevonden zijn echter veel minder ingrijpend. Doordat het soms praktischer of logischer is als een stuk land bij een andere gemeente hoort, vinden er vaak grenscorrecties plaats. In combinatie met de grotere herindelingen, betekent dit dat er van de 203 huidige gemeenten op het vaste land die ook al in 1812 bestonden er 193 gemeenten zijn waar sinds de twintigste eeuw de grenzen nog veranderd zijn (zie figuur 3). In Huizen, Noord-Holland, is deze verandering al behoorlijk lang geleden; de gemeente kreeg er voor het laatst in 1942 een stukje grondgebied bij ten koste van het toenmalige Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders. Maar de uitbreiding van Amsterdam in 2022 met de gemeente Weesp zal bij veel inwoners nog vers in het geheugen liggen. Hoewel de door getijdenwerking duidelijk

veranderende grenzen van de Waddeneilanden zich de afgelopen twee eeuwen niet altijd hebben vertaald in formele grenswijzigingen, vinden er zelfs daar officiële wijzigingen plaats. Doordat Schiermonnikoog langzaam naar het oosten opschuift, moesten bijvoorbeeld in 2006 en 2021 aanpassingen worden gedaan aan de provinciegrens tussen Friesland en Groningen.

Foto: dewkort / Pixabay



Gemeenten met de oudste nog steeds bestaande gemeentegrenzen

Nr.	Gemeente	Provincie	Datum*
1	Beesel	Limburg	17-02-1800
2	Zandvoort	Noord-Holland	25-02-1813
3	Haaksbergen	Overijssel	19-09-1814
4	Laren	Noord-Holland	01-05-1817
5	Epe	Gelderland	01-01-1818
	Heerde	Gelderland	01-01-1818
7	Tubbergen	Overijssel	01-07-1818
8	Lisse	Zuid-Holland	11-07-1855
9	Brummen	Gelderland	01-01-1863
10	Winterswijk	Gelderland	22-08-1879

* Datum van laatste grenswijziging.

Oudste grenzen

De Waddeneilanden buiten beschouwing gelaten, zijn er tien gemeenten in Nederland die nog exact dezelfde grenzen hebben als in 1900 (zie tabel). De grenzen van drie gemeenten, Winterswijk en Brummen in Gelderland en Lisse in Zuid-Holland, zijn voor het laatst gewijzigd in de tweede helft van de 19^{de} eeuw. Van een vijftal andere gemeenten, Epe en Heerde in Gelderland, Haaksbergen en Tubbergen in Overijssel en Laren in Noord-Holland, zijn de grenzen voor het laatst gewijzigd in de periode 1814-1818 toen er veel aanpassingen zijn gedaan aan de Franse gemeentelijke indeling. Alleen de gemeente Beesel in Limburg heeft heden ten dage nog steeds dezelfde grenzen als op 1 januari 1812. Beesel heeft zelfs nog precies de grenzen die op 17 februari 1800 werden vastgesteld. Voor die tijd bestond de grens tussen Beesel en het naburige Belfeld nog niet. Beide plaatsen deelden namelijk al eeuwenlang een schepensbank (een rechterlijk college) en werden eind 18^{de} eeuw omgevormd tot één gemeente. Waar Belfeld in 2001 opging in de gemeente Venlo, bleef Beesel al die tijd een zelfstandige gemeente.

Voor de wat betreft gemeentegrenzen op één na oudste gemeente Zandvoort ligt de geschiede-

nis van de gemeentegrenzen, en in het bijzonder de zuidgrens, iets ingewikkelder. Waar de noord- en oostgrens van Zandvoort op initiatief van de toen aangrenzende heerlijkheden al formeel werden vastgesteld in 1729, bleef de zuidgrens van Zandvoort lange tijd onduidelijker. De grens werd op kaarten meestal wel afgebeeld als een min of meer rechte lijn door het duinengebied tussen Noordwijk en Zandvoort, maar pas tussen november 1812 en februari 1813 werd de zuidgrens door het kadaster definitief vastgesteld als een kaarsrechte lijn. In het midden van de 19^{de} eeuw was er nog wel enige bestuurlijke verwarring over het precieze verloop van de grens omdat een van de grenspalen in het duinengebied iets te noordelijk geplaatst bleek te zijn. De oorspronkelijk vastgestelde grens werd echter gehandhaafd.

Tot slot

Beesel en Zandvoort zijn met hun meer dan twee eeuwen oude ongewijzigde gemeentegrenzen grote uitzonderingen in de Nederlandse gemeentegeschiedenis. Door de jaren heen zijn er veel gemeentelijke herindelingen en gemeentegrenswijzigingen geweest – met de daarbij behorende lokale debatten, uitdagingen en mogelijkheden. Het feit blijft dat bijna 40 procent van alle huidige gemeenten nog niet bestond ten tijde van de invoering van de gemeente als bestuurlijke eenheid in 1812. Dit is een consequentie van een voortdurende trend van bestuurlijke schaalvergroting, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Ook de afgelopen 25 jaar zijn nog de grenzen van een derde van alle gemeenten in Nederland veranderd, en het lijkt er op dat dit proces van veranderingen ook de komende decennia gestaag door zal blijven gaan.

Peter Ekamper, NIDI-KNAW / Rijksuniversiteit Groningen, e-mail: ekamper@nidi.nl

Willem Vermeulen, NIDI-KNAW / Rijksuniversiteit Groningen, e-mail: vermeulen@nidi.nl

Kadastrale kaart 1811-1832: verzamelplan Beesel, Limburg / RCE Beeldbank



LITERATUUR:

- Beeckman, D. en R. de Bie (2005), Een eeuw gemeentelijke herindelingen. *Bevolkingstrends*, 53 (2), pp. 63-64.
- Beekink, E. en P. Ekamper (1999), De grenzen verlegd: twee eeuwen herindeling Nederlandse gemeenten. *Demos*, 15 (6), pp. 41-44.
- Meer, A. van der en O. Boonstra (2011), *Repertorium van Nederlandse gemeenten vanaf 1812*, 2^{de} editie. DANS Data Guide 2, Den Haag: DANS.
- Mulken, W. van (1992), Inventaris van de archieven der gemeente Beesel, 1644-1933. Maastricht.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), Handboek gemeentelijke herindeling; stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces. Den Haag: Ministerie van BZK.