

Motieven voor gemeentelijke herindeling

Historisch vergelijkend onderzoek naar de motivatie van gemeentelijke fusies



Master scriptie

Management van de Publieke Sector

Strategie, Advisering & Verandermanagement

Universiteit Leiden

Auteur: Sjoerd Buizert

Begeleider: Prof. dr. J.C.N. Raadschelders

Tweede lezer: Prof. dr. F.M. van der Meer

01 juni 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Maatschappelijke relevantie	5
1.2	Wetenschappelijke relevantie	6
2.	Theoretisch Kader	7
2.1	Het beginsel van de eenheidsstaat	7
2.2	Lokaal bestuur in Nederland	9
2.3	Patronen en fases in gemeentelijke herindeling	13
2.4	Deelconcepten	15
2.5	Conceptueel kader	16
2.6	Focus van het onderzoek	21
3.	Methode van onderzoek	22
3.1	Aard van onderzoek	22
3.2	Onderzoeksmethode	22
3.3	Focus en operationalisatie	23
3.4	Betrouwbaarheid en validiteit	26
4.	Resultaten	27
4.1	Statistische onderzoeksresultaten	27
4.2	Kwalitatieve onderzoeksresultaten	29
4.3	Samenvatting onderzoeksresultaten	38
5.	Analyse	41

6.	Conclusie	46
6.1	Antwoord op onderzoeksvraag	46
6.2	Maatschappelijke en theoretische reflectie	48
7.	Bronnenlijst	49
7.1	Primaire bronnen	49
7.2	Secundaire bronnen	52

1. Inleiding

De Nederlandse bestuurlijke indeling is al enige tijd onderwerp van gesprek. Zo heeft de Commissie hoofdstructuur rijksdienst, beter bekend als de Commissie Vonhoff, in 1981 een rapport uitgebracht over de voorwaarden van een verdergaande decentralisatie en de gevolgen daarvan voor de structuur van de rijksdienst (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1981). Tevens is de publicatie van de Commissie Montijn aanleiding geweest tot hernieuwde gedachtevorming over de Nederlandse bestuurlijke indeling (Grote steden, grote kansen, 1989). Veelal is de discussie voor een aangepaste bestuurlijke inrichting aangewakkerd door economische, sociale en ruimtelijke ontwikkelingen. De gedeelde factor hierbij is 'schaalgrootte'. Het feit dat Nederland sinds 1957 onderdeel uitmaakt van de Europese Gemeenschap (voorloper van de Europese Unie) zorgt voor een extra dimensie en urgentie. Grote Nederlandse steden in de Randstad hebben daardoor niet meer enkel rekening te houden met elkaar, maar ook veelal met andere grote Europese steden. Regionale overheden en meso-besturen raken hierdoor betrokken bij de Europese besluitvorming op basis van een naar schaal en omvang steeds wisselende 'Europese' regionale problematiek (Toonen, Raadschelders, Hendriks, p.198, 1992). Ook in 2013 is het onderwerp nog altijd actueel; in een zogeheten 'kenniskamer' hebben vertegenwoordigers uit wetenschap en beleid het over schaalvergroting en decentralisatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). In 2014 pleitte toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ronald Plasterk, voor de zogenoemde 'superprovincie'. Argumenten voor de superprovincie waren gestoeld op kostenbesparing en meer bestuurlijke slagkracht. Ondanks een meerderheid in de Tweede Kamer is de superprovincie tot op heden niet doorgevoerd. De regionale economie zou worden gefrustreerd en men plaatste vraagtekens bij de democratische legitimiteit als gevolg van de bestuurlijke opschaling.

Nederland heeft al geruime tijd te maken met samenvoegingen of splitsingen van gemeenten, het opnieuw inrichten van taken en het overdragen van bevoegdheden aan lagere overheden. Rond 1900 telde Nederland nog ruim 1100 gemeenten. Sinds begin 2019 is het aantal gemeenten door gemeentelijke herindelingen afgenomen tot 355 (Rijksoverheid, 2019). De Nederlandse bestuurlijke context heeft zich in een eeuw tijd rap ontwikkeld. Interessant is om te bezien welke bestuurlijke motieven er door de tijd heen voor en tegen herindeling van gemeenten pleiten. Past het huidige bestuursmodel nog bij deze tijd? Is de gemeentelijke herindelingsslag in Nederland puur te wijten aan de behoefte om op schaalniveau voorzieningen

te treffen? Of spelen er ook andere belangrijke motieven mee? De democratische legitimiteit van het Nederlandse bestuursmodel wordt als een belangrijk motief gekenmerkt. Of inwoners zich na de recente gemeentelijke herindelingsslag nog gehoord voelen, valt echter te betwisten (ANP, 1996). Daarnaast heeft de regering (in 2012) veel rijksoverheidstaken gedecentraliseerd: “Veel taken van de overheid kunnen het beste dicht bij de mensen worden uitgevoerd”. Zo is van oudsher het Nederlandse bestuursmodel tenslotte vormgegeven. Mill (1984, p. 378) benadrukt in dat licht een seculair lokaal bestuur dat in zijn ogen als ‘school van de democratie’ dient. Protestanten spreken over ‘soevereiniteit in eigen kring’ en katholieken benoemen in hun subsidiariteitsbeginsel dat de overheid van ‘onderop moet worden opgebouwd’. Keuzes die in het verleden zijn gemaakt, lijken soms tegen elkaar in te gaan. Overwegingen met betrekking tot democratische legitimiteit en een effectieve en efficiënte overheid hebben vaak op gespannen voet gestaan. Effectiviteit en efficiëntie gaan over daadkracht, legitimiteit over draagvlak. Deze twee criteria zijn doorgaans omgekeerd evenredig aan elkaar: een dictatuur is een zeer effectieve en efficiënte vorm van regeren, maar de burger voelt zich zelden gehoord. Het omgekeerde, een overheidsinstantie die ervoor zorgt dat alle inwoners worden gehoord, verhoogt het draagvlak, maar niet de slagkracht. Van belang is om de gemeentelijke herindelingsslag in een bredere context te plaatsen en te bezien welke overwegingen er door de tijd heen zijn gemaakt. Vanuit dat vertrekpunt luidt de centrale vraag in dit onderzoek als volgt:

In hoeverre zijn gemeentelijke herindelingen sinds 1945 gemotiveerd vanuit overwegingen voor democratische legitimiteit of vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen?

1.1 Maatschappelijke relevantie

De laatste decennia is er continu discussie geweest over de bestuurlijke indeling van Nederland. Het voornaamste onderwerp van die discussie is altijd schaalgrootte geweest; met name de vraag of de schaal van gemeenten nog toereikend is voor de lokale en regionale problematiek. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen, decentralisatie en centralisatie zijn in die discussie veel gehoorde onderwerpen. Gewestvorming, de Wet gemeenschappelijke regeling (WGR) en gemeentelijke herindeling zijn door beleidsmakers van verschillende overheidslagen aangedragen als oplossing voor die problematiek. Naast de veelheid aan gemeenschappelijke regelingen is vooral gemeentelijke herindeling een populaire oplossing gebleken. Na een relatief korte periode (75 jaar) telt Nederland 668 gemeenten minder dan voorheen. De overtuiging bij veel bestuurders op gemeentelijk, provinciaal en Rijksniveau voor gemeentelijke herindeling is vaak dat een grotere gemeente meer middelen heeft en daarmee

beter in staat is de lokale en regionale problematiek het hoofd te bieden. Zo zouden gemeenten van voldoende omvang hun taak effectiever en efficiënter kunnen vervullen. In hoeverre de voordelen ook voor de burgers en ondernemers van de betrokken gemeenten gelden, valt te betwisten. Een aantal wetenschappers bepleit zelfs het tegendeel (Allers, 2019). In dit historisch vergelijkend onderzoek worden de motieven voor herindelingen onderzocht. Inzicht in de overheersende argumenten bij de twee globale herindelingsmotieven verbreedt het bestuurlijke afwegingskader. Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat gemeentelijke herindeling directe gevolgen heeft voor burgers en ondernemers. De kwalitatieve verdieping van de herindelingsmotieven draagt daarnaast bij aan de bestuurlijke discussie over schaalvergroting en de inrichting van het openbaar bestuur. Tot slot biedt dit onderzoek een moreel kompas aan politici, bestuurders en ambtenaren.

1.1 Wetenschappelijke relevantie

Gemeentelijke herindelingen zijn de afgelopen decennia een constante discussie geweest tussen voor- en tegenstanders op allerlei niveaus (burgers, ondernemers, raadsleden, wethouders, Provinciale Staten, gedeputeerden, ministers en Kamerleden. Discussies over gemeentelijke herindeling zijn niet enkel ideologisch van aard, maar ook steeds meer theoretisch (Raadschelders & Toonen, 1992). Zo zijn er de laatste decennia vele wetenschappelijke studies gedaan naar gemeentelijke herindeling. Veel van die studies zijn gericht op het meten van de bestuurskracht van gemeenten. Een interessante studie in dat licht is die van Korsten (2007) over de ‘bestuurskracht van gemeenten’. Korsten (2007) geeft in dezelfde studie inzicht in het herindelingsbeleid van de afgelopen decennia en daarin wordt onderscheid gemaakt in bedrijfseconomische en politieke argumenten voor gemeentelijke herindeling. Er is tevens onderzoek gedaan naar het effect van gemeentelijke herindelingen. Zo schrijven Allers & Geertsema (2014) dat “gemeentelijke herindeling om financiële reden zinloos is” en beweren ze dat “de gemeentelijke voorzieningen er ook niet beter van worden”. Een historisch vergelijkend onderzoek naar herindelingsmotieven van gemeentelijke fusies is echter nog niet eerder in deze vorm uitgevoerd. Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant doordat inzichtelijk wordt gemaakt welke motieven door de tijd heen hebben overheerst. In het onderzoek wordt regelmatig de link gelegd tussen gemeentelijke herindeling en gedachten, theorieën en inzichten over de ontwikkeling van de Nederlandse staat. Dat zijn twee onderwerpen die in samenhang met elkaar een waardevolle bijdrage kunnen leveren aan de wetenschappelijke studie naar gemeentelijke herindeling. Daarmee kan dit onderzoek als basis dienen voor andere wetenschappelijke publicaties.

2. Theoretisch Kader

De Nederlandse staatsinrichting is in de afgelopen decennia sterk ontwikkeld. Gekoppeld aan de ontwikkeling van de Nederlandse staat is er sinds de tweede helft van de vorige eeuw sprake van een voortdurende uitbreiding, specialisatie, differentiatie en vervlechting van activiteiten op verschillende bestuursniveaus (Toonen, 1987, p.178). Zoals in hoofdstuk 1 al is genoemd, heeft dit geresulteerd in een enorme herindelingsslag van gemeenten. De motieven voor deze gemeentelijke herindelingen zijn grofweg te onderscheiden in twee categorieën: een legitimiteitsmotief en een effectiviteits- en efficiëntiemotief. Deze twee categorieën zullen later in dit theoretisch kader worden geconceptualiseerd. Allereerst zal het beginsel van de Nederlandse eenheidsstaat worden geschetst. Ondanks de sterke ontwikkeling in de afgelopen decennia is dit beginsel namelijk niet veranderd. Vervolgens wordt de koppeling gemaakt tussen een aantal theoretische inzichten over lokaal bestuur en het beginsel van de Nederlandse eenheidsstaat. Alle theorie die gebruikt wordt in dit onderzoek valt logisch te herleiden naar een tweetal centrale concepten:

- “All Government and Governance started local” (Raadschelders & Vigoda-Gadot, 2015, p.23). Het ontstaan van overheden is lokaal gestart. Besturen hebben zich op lokaal niveau ontwikkeld en vervolgens zijn ze mede door maatschappelijke schaalvergroting gecentraliseerd. Mill (1869) gebruikt het volgende citaat om de in zijn ogen gewenste verhouding tussen bestuurslagen te duiden: “The central government should be slow to overrule, but quick to denounce bad actions of local governments”.
- “Path dependency” (Raadschelders, 1998). Dit principe gaat er vanuit dat op bepaalde momenten in de geschiedenis veranderingen plaatsvinden die voor het verdere verloop van ontwikkelingen onomkeerbare gevolgen hebben en van doorslaggevend belang blijken te zijn geweest. Dit concept helpt bij het reconstrueren en begrijpen van belangrijke ontwikkelingen uit het verleden en zal worden gebruikt om patronen en fases te construeren en analyseren.

2.1 Het beginsel van de eenheidsstaat

Om beter te begrijpen hoe de hedendaagse bestuurlijke vormgeving in Nederland zich verhoudt tot de vraagstukken omtrent democratische legitimiteit en een effectievere/efficiëntere overheid, zal het fundament worden beschreven. Daarbij worden verschillende beginselen en opvattingen van, onder meer Thorbecke, Van Poelje en Buys over de Nederlandse staatsinrichting gekoppeld aan het (huidige) denken over binnenlands bestuur (Toonen, 1987, p.177-197).

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Een eenheid waarbij niet uitsluitend de rijksoverheid wordt gezien als de staat, maar verschillende overheidsorganisaties op lokaal, regionaal en nationaal niveau samen vanuit wederzijdse behoeftes een eenheid vormen. Volgens Thorbecke dient niet het primaat van de rijksoverheid, maar de vraag naar de legitimatie van beslissingen centraal te staan in het normatieve en prescriptieve denken over eenheid in het binnenlands bestuur (Toonen, 1987, p.181). Het denkbeeld van Montesquieu over de Driemachtenleer, waarbij de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht elkaar in evenwicht houden, speelde in Thorbeckes gedachtegang als grondlegger van de Nederlandse staatsinrichting een belangrijke rol. In Nederland is geen sprake van een strikte scheiding der machten; de uitvoerende en wetgevende macht zijn belegd bij de regering. Er zijn een aantal controlemechanismen ingebouwd om willekeur en machtsmisbruik te voorkomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2018).

Veelvuldig wordt het beginsel van de eenheidsstaat opgevat vanuit een hiërarchische interpretatie waarbij de instelling, bevoegdheden en mate van zelfstandigheid van onderdelen van de staat berusten op beslissingen van de (grond)wetgever (Toonen, 1987, p.179). Het 'holarchische' beperkt hiërarchische perspectief van Thorbecke en Buys wijst er echter op dat de staat niet vanzelfsprekend vereenzelvigd dient te worden met de nationale overheid. In Nederland zijn niet alleen waterschappen, provincies en gemeenten onderdelen van de staat, maar ook het parlement, de ministerraad, een minister, de Koning, een departement en de rijksdienst in zijn geheel behoren tot diezelfde staat. Niet het primaat van de wetgever of nationale overheid, maar de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende onderdelen van de staat zou het vertrekpunt moeten vormen voor beschouwingen over de werking van het binnenlands bestuur (Toonen, 1987, p.180). Daarbij is van belang dat gemeenten er door verschillende decentralisaties ten opzichte van de rijksoverheid taken hebben bijgekregen en in toenemende mate vrij zijn de uitvoerende taken zelf vorm te geven (beleidsvrijheid). Gemeentelijke autonomie en zelfstandigheid onder provinciaal toezicht komt volgens Thorbecke niet tot uitdrukking in de afscherming tussen verschillende bestuurslagen, maar veeleer in het (recht op) initiatief van gemeentebesturen. Gemeentelijke zelfstandigheid en onafhankelijkheid zijn daarbij niet hetzelfde (Toonen, 1987, p.185). De eenheid van de Nederlandse staat berust juist op de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende bestuurslagen. De gedachte dat een gemeente zijn taken onafhankelijk moet kunnen uitvoeren, past niet bij de hedendaagse bestuursomstandigheden.

2.2 Lokaal bestuur in Nederland

Eén van de twee centrale uitgangspunten in dit theoretisch kader is dat overheden lokaal zijn ontstaan (All Governments started local). Een schets van het ontstaansproces aan de hand van een beschouwing door de tijd geeft inzicht in de ontwikkeling van de Nederlandse staat en de verhouding met het lokale bestuur. Dat inzicht helpt onder andere om de gemeentelijke herindelingsslag en de motieven die tot gemeentelijke herindelingen leiden, te verklaren. In deze paragraaf worden de volgende periodes beschreven:

- Republiek der Verenigde Nederlanden (1555-1795)
- De vorming van de eenheidsstaat (1795-1880)
- Ontwikkeling van het lokaal bestuur in de gedecentraliseerde eenheidsstaat (1880-2005)

2.2.1 Samenwerken in de Republiek der Verenigde Nederlanden (1555-1795)

In de 17^e eeuw ontwikkelde de Republiek der Verenigde Nederlanden zich tot een grote mogendheid. Kenmerkend voor de Republiek was de lokale en gewestelijke autonomie (Groenveld & Wagenaar, 2011). Invloeden van verschillende landvoogden zorgden voor opstanden bij burgers in de eerste jaren (1555-1609) van de Republiek. Politieke, sociale, economische of godsdienstige redenen lagen hier vaak aan ten grondslag. Vervolgens volgde een periode van relatieve rust en consolidatie (1609-1650). Deze periode werd getypeerd door de centrale rol van het gewest Holland en de politieke spanningen die dat met zich mee bracht. Uiteindelijk leidden de onderlinge verhoudingen tot felle botsingen in de Staten-Generaal tussen de gewesten. De politieke omslag in 1650 na de dood van Willem van Oranje zorgde voor een regime van regenten alleen. Het gewest Holland had gezien haar economische voorspoed relatief veel invloed binnen de Republiek. De zoon van Willem voerde in de periode tussen 1650 en 1702 continu oorlog met Frankrijk en Engeland. Ook binnen de Republiek werd aan verschillende gewesten Willems wil opgelegd. Na diens (Willem III) overlijden in 1702 volgden heftige binnenlandse reacties. In alle gewesten behalve Holland keerden regenten en middenstanders zich tegen het centrale benoemingssysteem en werd het lokale bestuur weer vormgegeven. De machtige mogendheid was op dat moment al haar status en financiële voorspoed kwijt. In de 18^e eeuw was de Republiek continu verwickeld in een strijd tussen lokale, gewestelijke en centrale macht. Willem IV voerde zijn macht door en zijn rol in lokale en gewestelijke benoemingen werd sterker. Na diens (Willem IV) overlijden namen regenten en middenstanders de macht binnen de steden en gewesten weer over. In 1785 slaagden zij erin Willem V uit Holland te verdrijven en daarmee de macht in de gewestelijke bestuursorganen te herstellen. Deze omslag was echter van korte duur. In 1787 kwam Willem V met Engelse en

Pruisische steun weer terug naar de Republiek en werd de oude bestuurspraktijk hersteld. Dat herstel duurde niet lang; in 1795 vielen de revolutionaire Franse troepen de Republiek binnen.

2.2.2 Van statenbond naar de vorming van een eenheidsstaat (1795-1880)

Voor de Bataafse-Franse tijd in Holland was Nederland een confederale statenbond van autonome gewesten met een zwakke centrale Staten-Generaal. De Republiek omvatte zeven gewesten en tal van steden, die in bestuurlijk opzicht zelfstandig functioneerden. Tussen 1795 en 1813 kwam daar rigoureuze verandering in. Er ontstond onder invloed van de Fransen sterke centralisatie, bureaucratisering en eenvormigheid van bestuur (tenzij anders vermeld is het navolgende uit Boels, 2011). Joke Roelevink (2014) omschrijft het effect dat de Bataafse-Franse tijd in Nederland heeft gehad als volgt: “Het eertijds soevereine gewest had toen alle soevereiniteit en autonomie verloren en was slechts één van de vele departementen in een groot gecentraliseerd rijk”. In de periode tussen 1795 en 1813, waarin Nederland een vazalstaat werd van de Franse Republiek (met name vanaf 1806), waren diverse politieke groeperingen het eens over hun afkeer jegens het oude bestel. Hun opvattingen over de nieuwe staatsvorm verschilden echter sterk. In deze relatief korte periode volgden de veranderingen zich rap op. Zo was er sprake van wel zeven verschillende politieke constellaties. Twee Nationale Vergaderingen in 1796 en 1797 dreigden een enorme impasse te veroorzaken. Hierop besloten de Fransen, die gebaat waren bij eenheid in het Noordelijke deel van het Franse Keizerrijk, de steun te geven aan de patriotten. In de nieuwe staatsregeling die volgde werd de provinciale soevereiniteit vernietigd. Verder was er sprake van een eenheidsstaat en een zeer grote bemoeienis van de centrale overheid op allerlei terreinen. Deze radicaal ervaren aanpak bracht veel verzet van de andere politieke groeperingen met zich mee. Zoals gezegd waren de Fransen gebaat bij eenheid en rust in het Noordelijke deel van hun Keizerrijk. Hierop besloten zij tot vereniging van alle partijen, inclusief de aanhangers van de oude regeringsvorm. Dit betekende echter wel dat de volksvertegenwoordiging en autonomie terugkeerden bij het lokale bestuur. In de eerste jaren van de 19^e eeuw stapelden de machtswisselingen en conflicten zich op. De staatsregeling in 1805 maakte een einde aan het federalisme en bevestigde het primaat van de uitvoerende macht. Onder aanvoering van Schimmelpenninck werd een aantal veranderingen doorgevoerd. De provincies en het lokale bestuur kwamen hiermee onder strak toezicht van de centrale overheid te staan. De steden werden beperkt tot de administratieve afhandeling van centraal bestuur. De taak van de nieuwe departementen (provincies) was teruggebracht naar de uitvoering van centraal bedachte wetgeving. De hervorming van het Nederlandse belastingstelsel onderschrijft

deze verandering. Zo is in onderstaande tabel te zien hoe het Nederlandse belastingstelsel voor 1805 en na 1805 is vormgegeven (van der Meer & Raadschelders, 1995).

Tabel 2. Het Nederlandse belastingstelsel

Vóór 1805	Na 1805
Provinciale belastingen	Algemene belastingen
Veel accijnzen (indirecte belastingen)	Weinig accijnzen
Provinciale en lokale tol	Afgeschaft
Complex bestuur	Vereenvoudigd bestuur
Willekeur	Rechtmatigheid
Onduidelijke relatie tussen algemene en lokale belastingen	Duidelijke relatie
Landbouwbelasting	Staat verzameld belasting

Schimmelpenninck kreeg in een relatief korte periode veel voor elkaar. Na een jaar nam hij echter alweer ontslag en Napoleon kroonde zijn broer tot Koning van Nederland. Gedurende zijn (Louis Napoleon) regering deed hij een aantal verdergaande hervormingen op het gebied van de lokale overheid, het recht en de politie. In 1807 werden gemeenten onderverdeeld in 2 klassen. Gemeenten met meer dan 5000 inwoners konden een burgemeester benoemen. Andere gemeenten hoefden hun oude structuur niet te veranderen. In 1813 kwam ook aan het Franse Keizerrijk een eind. Een periode van restauratie deed zijn intrede. Provincies werden hersteld. Toch bleken de hervormingen, die hierboven zijn genoemd, blijvend van kracht in de hierop volgende jaren. Het Koninkrijk der Nederlanden ontstond. In de periode tussen 1814 en 1848 werd het Koninkrijk bestuurd door autocratische vorsten (Erfprins Willem). Vanaf 1848 zwakte de macht van de Koning af en kwam het Koninkrijk der Nederlanden onder democratisch bewind. De grondwetswijziging van 1848 onder leiding van liberaal Johan Rudolf Thorbecke bracht een fundamentele verandering in de verhouding tussen koning, ministers en volksvertegenwoordiging teweeg. Met de klassieke formulering “de koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk”, schoof Thorbecke de koning definitief naar het tweede plan. De periode die volgde stond in het teken van de ontwikkeling van het kiesrecht op nationaal, provinciaal en lokaal niveau. Ook de institutionele structuur en taakopvatting van provincies en gemeenten kreeg verder vorm. De Provinciewet van 1850 en Gemeentewet van 1851 bracht het hele land een zelfde regeling. Provincies werden voortaan bestuurd door een Commissaris des Konings, Provinciale en Gedeputeerde Staten. Iedere gemeente (ook met minder dan 5000 inwoners) werd voortaan bestuurd door een burgemeester, wethouders en een gemeenteraad.

2.2.3 Ontwikkeling van het lokale bestuur in een stabiele gedecentraliseerde eenheidsstaat (1880-2005)

In de laatste decennia van de 19^e eeuw was er sprake van een industriële revolutie. De industrialisatie was een belangrijke verklaring voor de uitbreiding van de overheid. Externe oorzaken zoals de Eerste en Tweede Wereldoorlog zorgden voor tal van sociaaleconomische en politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen riepen op tot een grotere bemoeienis van de overheid op allerlei thema's. Dit kwam in politieke zin in de eerste decennia van de 20^e eeuw tot uitdrukking in de verzuiling. Deze politieke versplintering, die zich tegelijkertijd manifesteerde in de samenleving, leidde tot het bekende 'polderen' en een vorm van 'pacificatie'. De Grondwet van 1917 illustreerde in feite de verhoudingen in de samenleving. De invoering van het algemeen kiesrecht (voor mannen in 1917, voor vrouwen in 1919) was een gevolg van het politieke 'schikken en plooien'. De jaren na de Tweede Wereldoorlog werden gekenmerkt door politieke stabiliteit (tenzij anders vermeld is deze paragraaf ontleend aan Van der Meer, Raadschelders & Kerkhoff, 2011). Door de economische problemen in de jaren 80 en de groeiende kloof tussen de politiek en de samenleving, verliep het einde van de 20^e eeuw veel minder stabiel. Opnieuw was sociaaleconomische onrust de oorzaak van de versplintering.

In de periode tussen 1880 en 2005 onderging het openbaar bestuur grote veranderingen. Deze veranderingen hebben echter weinig betekenis gehad voor de formele verankering van de institutionele structuur sinds 1848. Het stelsel van Thorbecke werd door de verschillende ontwikkelingen in feite alleen maar versterkt. De gedecentraliseerde eenheidsstaat ontwikkelde zich van een wettelijk raamwerk tot een beleidsnetwerk dat op territoriaal en functioneel gebied met elkaar verweven is. De Grondwet van 1848 heeft geresulteerd in een bijzonder evenwicht tussen de confederale bestuursstructuur ten tijde van de Republiek en de gecentraliseerde erfenis van de Franse tijd. Qua formele structuur van de verschillende instituties is in de periode tussen 1880 en 2005 weinig veranderd. De ontwikkeling vond voornamelijk plaats op het gebied van (de)centralisatie, bestuursvervlechting en samenwerking tussen territoriale en functionele bestuursorganen. Opmerkelijk daarbij is de relatie tussen het beginsel van een open huishouding en het beginsel van de hiërarchie van wetgeving. Bij een open huishouding kan een bestuursorgaan in beginsel zelf (nieuwe) taken oppakken en een integrale afweging maken. Een gesloten huishouding beperkt een bestuursorgaan tot die taken en onderwerpen die in wet- en regelgeving zijn vastgelegd (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2007). Het feit dat het autonome arbeidsveld van gemeenten wordt omschreven met een open formule biedt hen de

mogelijkheid tot aanpassing aan veranderende maatschappelijke omstandigheden (Toonen, 1987, p.186). Toch is er mede door de maatschappelijke, economische en politieke schaalvergroting in de hedendaagse bestuursverhoudingen minder ruimte voor gemeentelijke autonomie dan in de vroege 20^e eeuw. De probleemoplossing vergt gezien de maatschappelijke schaalvergroting enige centralisatie. Dat is onder andere terug zien in de juridisering van het openbaar bestuur en de groei van medebewindstaken voor gemeenten en provincies. Centralisatie of overheidsingrijpen komt daarbij niet alleen van bovenaf tot stand. Overheidsingrijpen komt in veel gevallen juist van onderaf tot stand (de Beus & van Doorn, 1984). Tot op het niveau van de individuele burger aan toe werd er bijvoorbeeld in de vroege 20^e eeuw doormiddel van klaagbrieven gevraagd om meer overheidsbemoeienis (van Dalen, 1987, p.149). Het gemeentelijk ingrijpen en de taakuitbreiding die hier logischerwijs op volgden hebben een rol gespeeld in de zoektocht naar de identiteit van de overheid. Lokale en regionale conflicten over verdelingsvraagstukken en onderlinge competitie kwamen veelvuldig op de nationale agenda te staan.

2.3 Patronen en fases in gemeentelijke herindeling

Het andere centrale uitgangspunt in dit theoretisch kader is het principe van ‘padafhankelijkheid’. Ingegeven door dit principe zal onder andere de invloed van het protestantisme en het katholicisme op het Nederlands lokaal bestuur worden beschreven (Page, 1995). Bij de invoering van de Gemeentewet in 1851 telde Nederland 1200 gemeenten. Vandaag de dag zijn er nog 355 gemeenten over. Dit onderzoek richt zich op de motieven voor gemeentelijke herindeling na 1945. Om belangrijke ontwikkelingen te duiden en daarmee het verleden beter te begrijpen, zullen in deze paragraaf patronen en fases door de tijd heen worden geconstrueerd. Page (1995) classificeert in zijn vergelijking van Europese landen een aantal patronen omtrent staatsontwikkeling. In bijlage II is de classificatie van Page (1995) te zien, waarbij hij zich baseert op het werk van Moore, Tilly, Rokkan en Hintze. Een aantal patronen die relevant is voor het Nederlandse bestuursmodel en specifiek voor gemeentelijke herindelingen, zullen hier aan bod komen.

- Moore maakt in zijn werk onderscheid tussen drie routes die de moderne samenleving hebben beïnvloed. Allereerst noemt hij een ‘burgerlijk-kapitalistische’ manier van modernisering. Ten tweede noemt hij een conservatieve revolutionaire manier van modernisering. Tot slot spreekt hij van de boerenrevolutie als belangrijke factor in de modernisering van de samenleving. De rol van verschillende (politieke) groepen verschilt daarbij sterk. Een sterke bourgeoisie wordt geassocieerd met een

kapitalistische moderniseringsbenadering en dus democratie. Een minder sterke bourgeoisie staat in verhouding tot een machtige adel. De adel (landowners) hanteert een conservatieve revolutionaire manier van modernisering. Een slappe bourgeoisie brengt Moore tot slot in verband met een boerenrevolutie. In Nederland is vanaf halverwege de 16^e eeuw sprake geweest van een sterke bourgeoisie (lees voor context paragraaf 2.2.1, 2.2.2 & 2.2.3). Zie hieronder een voorbeeld van iedere route:

- De burgerlijk-kapitalistische manier van modernisering is te zien in de Franse revolutie en de Amerikaanse burgeroorlog.
 - De conservatieve revolutionaire manier van modernisering is te zien in Duitsland, waarbij een dwangmatige staat een 'revolutie van boven' had uitgevoerd. Dit leidde uiteindelijk tot de ontwikkeling van het fascisme.
 - Modernisering door boerenrevoluties is te zien in Rusland, waar dit uiteindelijk heeft geresulteerd in de ontwikkeling van het communisme.
- Tilly benoemt in zijn werk een drietal manieren van staatsontwikkeling: dwangmatig, kapitalistisch en een combinatie van beiden, gekapitaliseerde dwangmatigheid. Hieronder volgt een voorbeeld van iedere manier:
- De dwangmatige manier van staatsontwikkeling is voornamelijk te zien in landen als Polen, Hongarije, Rusland en Zweden. De zwakke bourgeoisie groeide uitgehongerd op. Alle macht lag bij het koninklijk huis. Desnoods werd die macht afgedwongen met geweld.
 - De kapitalistische manier van staatsontwikkeling is te zien in Nederland. Daar is voldoende economische ontwikkeling om een actieve bourgeoisie te ondersteunen. Commerciële partijen bevorderen de ontwikkeling van door de staat georganiseerde bescherming en uitbreiding van de welvaart. De gouden eeuw in Nederland is een goed voorbeeld van een kapitalistische manier van staatsontwikkeling.
 - Gekapitaliseerde dwangmatigheid is een combinatie van deze twee uitersten en is terug te zien in Frankrijk en Groot-Brittannië. Deze mix wordt gezien als de meest effectieve manier om middelen te mobiliseren voor militaire doeleinden. Daardoor ontstond juist ook de mogelijkheid om dwang uit te oefenen en zo de welvaart te verbeteren.
- Rokkan onderscheidt twee assen op zijn conceptuele map van Europa, de Oost-Westas en de Noord-Zuidas. De Oost-Westas verschilt tussen politieke systemen die zijn gebouwd op handel en nijverheid in het westen en politieke systemen die zijn gebouwd

op landbouw en arbeid in het oosten. De Noord-Zuidas maakt onderscheid tussen het protestantse noorden en het katholieke zuiden. Rokkan ziet de Oost-Westas als cruciaal om te begrijpen hoe staten zijn ontstaan. De Noord-Zuidas is belangrijk voor het begrijpen van institutionele verschillen tussen landen en gebieden. Nederland is het enige land in het overzicht van Page (1995) dat centraal staat op de Oost-Westas én zowel protestantse invloeden (in Noord-Nederland) als katholieke invloeden (in Zuid-Nederland) kent. Met deze kennis is het niet onlogisch dat de confederale statenbond zulke soevereine gewesten heeft gekend. De rol, verantwoordelijkheid en opstelling van de provincie ten opzichte van gemeenten kan daardoor sterk verschillen. In bijlage III is te zien dat er in provincies in het noorden van Nederland tussen 1945 en 2019 minder gemeentelijke herindelingen hebben plaatsgevonden dan in provincies in het zuiden van Nederland.

- Hintze onderschrijft dat de oorsprong van de bureaucratische (institutionele) staatsorganisatie te vinden is in de late middeleeuwen. De verdeling van macht heeft zich volgens Hintze al veel eerder voltrokken. Hintze neemt daarbij het gebied van de Franken (keizer Karel de Grote) als uitgangspunt. Landen die in het gebied van het rijk van de Franken zijn ontstaan, horen tot de kern (core), landen daarbuiten tot de omtrek (periphery). In het rijk van de Franken was sprake van feodalisme, ook wel leenstelsel genoemd. Grond werd in dit stelsel door leenheren toebedeeld aan hun leenmannen. Het Nederlandse grondgebied behoorde tot de kern van het rijk van de Franken; ook in Nederland was sprake van feodalisme. Pas in de late middeleeuwen kwamen meer kapitalistische vormen van bureaucratie en bestuur voor.

2.4 Deelconcepten

In dit onderzoek is sprake van een aantal deelconcepten. Deze deelconcepten zijn eerder in dit theoretisch kader al dan niet aan bod gekomen. In de volgende paragraaf volgt het conceptueel kader, met daarin een uitgebreide theoretische beschrijving van de centrale concepten in dit onderzoek. Hieronder volgt een korte omschrijving van deze deelconcepten.

- *New Public Management*

Bestuurlijke hervormingen hebben een multidimensionaal karakter. Verschillende type hervormingen hangen met elkaar samen. Gemeentelijke herindelingen zijn in die zin onderdeel van een grotere beweging aan bestuurlijke hervormingen die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden. New Public Management omvat dat bredere scala aan bestuurlijke hervormingen en is vooral toegespitst op een efficiënter en effectiever

overheidsapparaat. De opkomst van de New Public Management gedachte sluit aan bij het toenemende aantal gemeentelijke herindelingen in de jaren '80 van de vorige eeuw.

- *All Government Started Local*

John Stuart Mill (1984, p. 378) en Alexis de Tocqueville (2000, p. 57) benadrukten in hun werk hoe belangrijk de positie van het lokaal bestuur is. Alexis de Tocqueville schrijft over de 'New England townships', welke naar zijn mening niet zijn gevormd, maar geleidelijk zijn ontstaan. John Stuart Mill zegt in datzelfde verband dat de 'lokale overheid als school van de democratie dient'. Zoals reeds eerder geschetst in dit theoretisch kader, is de rol en autonomie van de lokale overheid in de afgelopen eeuwen zeer belangrijk geweest voor de Nederlandse staatsontwikkeling. Daar waar sprake is geweest van centralisatie, werden vaak (na enige tijd) bepaalde taken weer gedecentraliseerd. Het lokaal bestuur is een plek waar een daadkrachtig en herkenbaar bestuur meer kans van slagen heeft dan op het centrale niveau. Zowel John Stuart Mill als Alexis de Tocqueville praten beiden, dan wel in andere woorden, over de 'vrijheidsverstikkende macht van de centrale overheid'. Over de gewenste verhouding tussen de verschillende bestuurslagen bestaan allerlei ideeën. John Stuart Mill (1869) kijkt daar als volgt tegenaan: "The central government should be slow to overrule, but quick to denounce bad actions of local governments". De denkbeelden van John Stuart Mill en Alexis de Tocqueville zijn leidend in de opvatting over het lokale bestuur.

- *Het principe van pad-afhankelijkheid*

Aan het begin van dit hoofdstuk staat uitgelegd wat dit concept inhoudt. Het concept is gebaseerd op de opvattingen van Raadschelders (1998). Op bepaalde momenten in de geschiedenis doen zich veranderingen voor die verdere ontwikkelingen in de toekomst beïnvloeden. Zowel het concept New Public Management als het concept All Government Started Local zullen blijven terugkeren in de discussie omtrent de bestuurlijke organisatie van Nederland. Uiteraard is te zien dat de gedachten van het ene concept in een bepaalde fase nadrukkelijker aanwezig zijn dan het andere concept.

2.5 Conceptueel kader

Gemeentelijke herindelingen kunnen globaal gezien gemotiveerd worden langs twee motieven: een legitimitietsmotief en een effectiviteits- en efficiëntiemotief. In de praktijk vormen deze twee overkoepelende motieven een continue strijd. Een aantal gemeenten samenvoegen tot één grotere gemeente kan de nieuw gevormde ambtelijke organisatie een flinke kostenbesparing opleveren. Of de nieuwe gemeente dezelfde kwaliteit van dienstverlening kan blijven

garanderen valt echter te betwisten. De democratische legitimiteit kan daarmee sterk onder druk komen te staan. Daarnaast blijft de vraag of burgers in hun nieuwe gemeente meer of minder betalen vaak onderbelicht. In deze paragraaf worden een aantal veelgehoorde termen rondom gemeentelijke herindeling met elkaar in verband gebracht. De concepten democratische legitimiteit en effectiviteit/efficiëntie zullen vervolgens worden geconceptualiseerd. Hood (1991) onderscheidt in zijn artikel ‘a public management for all seasons’ drie sets met kernwaarden binnen het openbaar bestuur:

- 1) Sigma-type values worden in dit onderzoek gelieerd aan effectiviteit/efficiëntie en elementen daarvan zoals slagvaardigheid, zuinigheid en sturing op geld, tijd en middelen.
- 2) Theta-type values worden in dit onderzoek gelieerd aan democratische legitimiteit en elementen daarvan zoals eerlijkheid, vertrouwen en herkenbaarheid.
- 3) Lambda-type values worden in dit onderzoek niet direct in verband gebracht met het legitimiteitsmotief of met het effectiviteits- en efficiëntiemotief, maar staan daar wel mee in verbinding. Elementen van deze kernwaarde zijn een veerkrachtig, veilig en robuust bestuur.

De Verenigde Naties hanteren in het ‘good governance model’ acht criteria voor een kwalitatief hoogwaardig openbaar bestuur. Bovens e.a. (2017) hebben op basis van het ‘good governance model’ een vierdimensionaal model opgezet (Bovens e.a., 2017). De dimensies rechtmatigheid, integriteit en democratie passen bij het legitimiteitsmotief, terwijl de dimensie doeltreffendheid/doelmatigheid past bij het effectiviteits- en efficiëntiemotief.

2.5.1 Gemeentelijke herindeling

Gemeentelijke herindeling is zoals gezegd de afgelopen 75 jaar onderwerp geweest van gesprek. Wat in het maatschappelijk debat opvalt, is de hoeveelheid aan partijen die ieder met hun eigen woorden duiding geven aan gemeentelijke herindeling. Voor dit onderzoek is het van belang om de samenhang van en de verschillen tussen de termen rondom gemeentelijke herindeling te bespreken. Herindelingen beogen voornamelijk de bestuurskracht van de betrokken gemeenten te vergroten. Vaak wordt er daarbij gesproken over schaalgrootte, efficiëntie, effectiviteit, democratisch gehalte, legitimiteit, uniformiteit, draagvlak,

toegankelijkheid van het gemeentebestuur, ambtelijke en financiële slagkracht. De samenhang tussen de verschillende begrippen komt terug in:

- A) *Materiële thema's*: schaalgrootte, efficiëntie, effectiviteit, ambtelijke en financiële slagkracht.
- B) *Immateriële thema's*: democratisch gehalte, legitimiteit, uniformiteit, draagvlak, toegankelijkheid van het gemeentebestuur.

2.5.2 Democratische legitimiteit

Hood (1991) omschrijft drie kernwaarden in het openbaar bestuur. Democratische legitimiteit is in dit onderzoek gekoppeld aan de *theta-type values*. Het concept democratische legitimiteit omvat twee elementen: democratie en legitimiteit. Legitimiteit staat in verband met rechtmatigheid en integriteit (Bovens e.a., 2017). Legitimiteit is een kernwaarde in een democratische rechtsstaat, maar ook een veelomvattend begrip in de wetenschappelijke literatuur. Er is geen eenduidige (breed gedeelde) definitie van legitimiteit. Metze & Levelt (2010) verstaan legitimiteit als “term in zijn algemeenheid naar acceptatie van bijvoorbeeld een persoon, argument, oplossing, organisatie of besluitvormingsstructuur”. Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p.84-85) omschrijven legitimiteit als “de mate waarin de overheid door betrokkenen als juist, gerechtvaardigd of acceptabel wordt beschouwd en daarin ook wordt gesteund”. De Raad voor het Openbaar Bestuur (2015) bracht het concept democratische legitimiteit als volgt in beeld.

Democratische legitimiteit			
Inputlegitimiteit	Troughput-legitimiteit	Output-legitimiteit	Feedback-legitimiteit
Participatie	Politiek primaat	Effectiviteit en efficiëntie	Verantwoording
Representatie	Controle en kaderstelling	Responsiviteit	Terugkoppeling

Democratie staat in verband met vertrouwen, transparantie en legitimiteit. Hendriks (2006) ziet legitimiteit en effectiviteit als twee factoren van een democratie. Legitimiteit en effectiviteit staan dus met elkaar in verbinding; een belangrijke nuance in het verdere verloop van dit onderzoek. Hendriks (2006) noemt accountability en responsiviteit als belangrijke elementen en illustreert dat op de volgende manier: “de goede dingen doen en de dingen goed doen”. Over effectiviteit staat meer geschreven in de volgende paragraaf. Dat legitimiteit een kernwaarde is in de democratische rechtsstaat zien we onder andere terug in het belang dat verschillende

instituties eraan hechten. De Raad van State (2019) adviseert en controleert bijvoorbeeld of het openbaar bestuur voldoet aan eenheid, legitimiteit en kwaliteit. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur adviseert over de inrichting en het functioneren van de overheid. De eenheid van de Nederlandse staat berust op de wederzijdse afhankelijkheid van de verschillende bestuurslagen (Toonen, 1987, p.185). In theorie is de afstemming en dus de eenheid van het openbaar bestuur makkelijk geborgd. In praktijk hebben gemeenten, provincies en het rijk te maken met complexe maatschappelijke vraagstukken. Soms staan lokale, regionale en nationale belangen recht tegenover elkaar. De legitimiteit van de verschillende bestuurslagen kan hierdoor onder druk komen te staan. Legitimiteit omvat naast de eerder genoemde elementen nog een ander belangrijk element: het vertrouwen vanuit de samenleving in een gemeente, de provincie of het rijk. Vertrouwen kan zich op verschillende niveaus manifesteren (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, 2010):

- Rechtmatigheid van bestuur

Een rechtmatig gemeentebestuur geeft de beschikbare financiële middelen op een zorgvuldige, verantwoorde en rechtmatige (voldoen aan wet- en regelgeving) manier uit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

- Maatschappelijk draagvlak

De mate waarin de samenleving wordt betrokken bij projecten, beleidsvorming en maatschappelijke vraagstukken. Het betrokkenheidsgevoel kan per individu of organisatie sterk verschillen.

- Democratisch proces

Nederland is een democratische rechtsstaat. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau kiest de samenleving volksvertegenwoordigers. De ambtelijke organisaties (ministerie, provincies, gemeenten) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van bepaalde keuzes, wetten en regelingen. Een eerlijk en zuiver democratisch proces heeft alles te maken met een gevoel van vertrouwen.

- Prestaties

De goede dingen doen en de dingen goed doen.

- Beeldvorming

Tot slot is bij alle punten uit de voorgaande opsomming de beeldvorming erg belangrijk. Prestaties, een democratisch proces, maatschappelijk draagvlak en de rechtmatigheid van bestuur zijn geen losse elementen van het begrip legitimiteit, maar zijn complementair aan elkaar. Een gebrekkig democratisch proces beïnvloedt het maatschappelijk draagvlak en de beeldvorming rondom een overheidsinstantie.

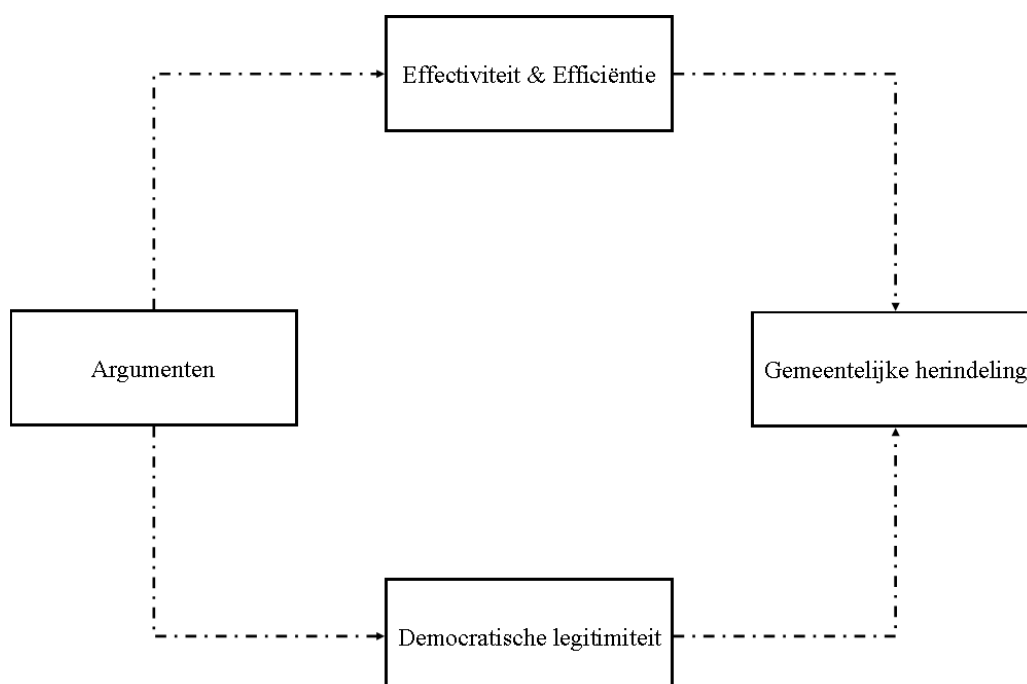
2.5.3 Effectiviteit & efficiëntie

Hood (1991) omschrijft drie kernwaarden in het openbaar bestuur. Effectiviteit en efficiëntie worden in dit onderzoek gekoppeld aan *sigma-type values*. Een efficiënt en effectief openbaar bestuur is doelmatig en doeltreffend (Bovens e.a., 2017). Het aantal problemen in de samenleving is altijd groter dan de totale hoeveelheid middelen die beschikbaar is om de problemen op te lossen. Een doelmatig gemeentebestuur bereikt met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijke gestelde doelen. Efficiëntie gaat over een betere verhouding tussen kosten en baten. Zo kunnen maatschappelijke voorzieningen enorm in de kosten lopen. Door voorzieningen met een grotere groep burgers te delen, kunnen overheidsinstellingen efficiënter omgaan met publieke middelen. Bij het opstellen van beleid denkt het gemeentebestuur ook na over het gewenste effect. Om het gewenste effect te bereiken worden doelstellingen geformuleerd. De mate waarin beleid bijdraagt aan het daadwerkelijk behalen van het gewenste effect, wordt effectiviteit of doeltreffendheid genoemd. Een effectieve werkwijze omvat een optimale verhouding tussen doel en middel. In de jaren 80 van de vorige eeuw kwam New Public Management als stroming in de bestuurskunde op. New Public Management omvatte een aantal economische en bedrijfsmatige inzichten om de overheid zo effectief en efficiënt mogelijk te besturen (Hood, 1995).

2.5.4 Conceptueel model

Figuur 1 geeft het verband tussen de in deze paragraaf omschreven centrale concepten weer.

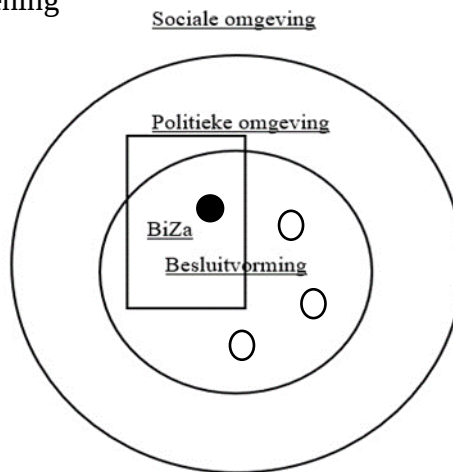
Figuur 1. Conceptueel model



2.6 Focus van het onderzoek

In dit onderzoek naar de overheersende motieven voor gemeentelijke herindeling worden een aantal belanghebbenden onderzocht. Daarbij ligt de nadruk op de argumenten van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Binnen deze drie bestuurslagen zijn echter weer opnieuw verschillende partijen te onderscheiden. Zo kent ieder bestuursorgaan een politiek, bestuurlijk en ambtelijk aspect. In de onderstaande figuur is inzichtelijk gemaakt welke partijen worden onderzocht en welke partijen niet worden onderzocht. Het vierkant in figuur 2 geeft de afbakening van dit onderzoek aan. Het zwarte rondje staat voor het ministerie van Binnenlandse Zaken (& Koninkrijksrelaties) en de argumenten uit de Tweede Kamer. De witte rondjes geven andere ministeries weer, wiens opvatting dus niet wordt onderzocht. Ook de opvatting van burgers, ondernemers en politieke tegenstanders zal niet worden onderzocht.

Figuur 2. Onderzoeksafbakening



3. Methode van onderzoek

3.1 Aard van onderzoek

De onderzoeksvraag van deze thesis luidt:

In hoeverre zijn gemeentelijke herindelingen sinds 1945 gemotiveerd vanuit overwegingen voor democratische legitimiteit of vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen?

Dit onderzoek betreft een kwalitatief explorerend onderzoek, waarbij vanuit een historisch vergelijkend perspectief is gekeken op welke wijze gemeentelijke herindelingen in het verleden zijn gemotiveerd. Het onderzoek is inductief van aard. Dat wil zeggen dat vanuit dit onderzoek is toegewerkt naar een bijdrage aan de theorie over gemeentelijke herindeling. Specifiek is daarbij gekeken naar de ontwikkeling van het aantal herindelingen en de motivatie van die herindelingen door de tijd heen. Het onderzoek heeft ook een deductief karakter. Dat wil zeggen dat theoretische inzichten in dit onderzoek zijn getoetst. Aan de hand van de beschikbare cijfers over gemeentelijke herindeling en de theorie is het inzicht ontstaan dat gemeentelijke herindelingen in het zuiden van Nederland vaker van bovenaf zijn opgelegd, terwijl gemeentelijke herindelingen in het noorden van Nederland vaker van onderop tot stand zijn gekomen. Deze verwachtingen zijn in dit onderzoek niet omgezet naar hypothesen omdat deze informatie niet de focus van dit onderzoek betreft.

3.2 Onderzoeksmethode

In dit onderzoek zijn verschillende typen documenten onderzocht om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag. Binnen een historisch vergelijkend perspectief is deze onderzoeksmethode namelijk praktisch gezien het meest betrouwbaar. Gemeentelijke herindelingen moeten bij Wet worden aangenomen en daar hoort een zorgvuldig besluitvormingsproces bij. In de Handelingen en Kamerstukken van de Tweede Kamer is daarom veel informatie te vinden over gemeentelijke herindelingen. Gemeentelijke herindelingen zijn niet door burgers of ondernemers aangedragen. Daarom is de keuze gemaakt om enkel de documenten te onderzoeken die afkomstig zijn van overheidsinstanties. Daarbij ligt de focus op de motieven van de beleidsmakers en de uiteindelijke besluitvorming tot herindeling. Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben in zekere zin bij iedere herindeling een rol. De opvattingen en motieven van deze partijen zijn onderzocht door verschillende documenten te onderzoeken:

- Herindelingsvoorstellen van provincies of gemeenten
- Beleidsstukken van het Rijk of de provincies
- Kamerhandelingen waarin het desbetreffende voorstel ter sprake kwam. De memorie van toelichting en de memorie van antwoord zijn daarbij vaak geraadpleegd. Voor het exacte inzicht in de onderzochte stukken kan het bijlagenboek worden geraadpleegd.

3.2.1 Selectie onderzoeksobject

De selectie van de te onderzoeken herindelingen is gebaseerd op het aantal herindelingen per periode. Die periode is voor de elegantie en vergelijkbaarheid van dit onderzoek in gelijke delen opgedeeld. Daarnaast is er ook rekening gehouden met het aantal streeksgewijze, regionale en lokale herindelingen. Tot slot is er rekening gehouden met een evenredige en verhoudingsgewijze keuze per provincie. Van iedere periode is minimaal 20 procent van het totaal aantal herindelingen in de desbetreffende periode onderzocht. Deze aanpak brengt de volgende indeling met zich mee (zie in het bijlagenboek een overzicht van het aantal herindelingen per periode en de geselecteerde herindelingen):

- Periode 1945 – 1960 (4 herindelingen)
- Periode 1961 – 1975 (14 herindelingen)
- Periode 1976 – 1990 (17 herindelingen)
- Periode 1991 – 2005 (25 herindelingen)
- Periode 2006 – heden (12 herindelingen)

Van de onderzochte herindelingen is de helft willekeurig geselecteerd uit een streeksgewijze herindeling. De andere helft van de onderzochte herindelingen is geselecteerd uit regionale en lokale herindelingen.

3.3 Focus en operationalisatie

In dit onderzoek lag de focus op de vraag in hoeverre gemeentelijke herindelingen sinds 1945 zijn gemotiveerd. Om die vraag te kunnen beantwoorden is in dit onderzoek inzicht gegeven in het aantal herindelingen dat gemotiveerd is vanuit het effectiviteits- en efficiëntiemotief, respectievelijk het legitimitéitsmotief. In de documentenanalyse is onderscheid gemaakt in het *herindelingsproces* en in de *motieven voor de herindeling*. Zo is getracht de focus van dit onderzoek af te bakenen. De onderwerpen die reeds zijn geconceptualiseerd en besproken zijn echter nog te abstract. In de operationaliseringstabel hieronder zijn de abstracte concepten en onderwerpen van dit onderzoek geconcretiseerd. Specifiek is daarbij aangegeven welk soort

argumenten, opmerkingen, wetten en regels iets zeggen over de belangrijkste concepten en factoren in dit onderzoek. Op die manier zijn de onderzoeksvariabelen (concepten) meetbaar gemaakt. In de operationaliseringstabel is gebruik gemaakt van verschillende theoretische inzichten, begrippen en meetinstrumenten. De bronnen die zijn gebruikt variëren van wetenschappelijke artikelen tot beleidsdocumenten en herindelingsadviezen van het rijk, de provincies en gemeenten.

Tabel 3. Operationaliseringsschema

Kernwaarden	Sigma-type values	Theta-type values
Herindelingsmotief	<i>Effectiviteit / efficiëntie</i>	<i>Democratische legitimiteit</i>
Bestuurskracht	<i>Materiële thema's</i>	<i>Immateriële thema's</i>
Algemene kenmerken		
Bestuursvorm	<i>Presterend bestuur; zoveel mogelijk voor elkaar krijgen met zo min mogelijk middelen (tijd en geld).</i>	<i>Behoorlijk bestuur; zoveel mogelijk mensen betrekken bij beleid, op een eerlijke en rechtmatige manier.</i>
Begrippen	<i>Doelmatigheid, doeltreffendheid, daadkracht, slagvaardigheid.</i>	<i>Rechtmatigheid, integriteit, vertrouwen, toegankelijkheid, responsiviteit, verantwoordelijkheid.</i>
Belangrijke waarden	<i>Zorgvuldig, effectief en efficiënt omgaan met 'ons' belastinggeld. Kwaliteit van dienstverlening wordt beoordeeld op basis van hoeveel het heeft gekost en wat het oplevert (output).</i>	<i>Een juist, gerechtvaardigd en acceptabel democratisch proces. Kwaliteit van dienstverlening wordt beoordeeld op basis van een zorgvuldig en herkenbaar (proces).</i>
Kritische prestatie indicatoren	<i>Succesfactor: optimale verhouding tussen doelen en middelen. Mislukt: verspilling, inefficiëntie.</i>	<i>Succesfactor: optimale verhouding tussen overheidstaken en lokale problemen. Mislukt: onrechtmatig, oneerlijk, sprake van machtsmisbruik.</i>
Resultaat	<i>Tijd en geld (organisatieniveau)</i>	<i>Vertrouwen en toestemming (samenlevingsniveau)</i>
Specifieke kenmerken gemeentelijke herindeling		
Bron	Argumentenindicatie	

Beleidskader (I) Wet ARHI (II)	<i>A: Toezichhoudende/ sturende rol voor de provincie.</i>	<i>J: Autonomie bij gemeenten zelf. Zonder nadrukkelijke sturing van de provincie.</i>
	<i>B: Herindelingsproces continue strijd.</i>	<i>K: Herindelingsproces zoektocht naar draagvlak.</i>
	<i>C: Voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren.</i>	<i>L: Lokaal bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.</i>
	<i>D: Herindelingsmaatstaaf, regionale verhouding.</i>	<i>M: Samenhang, duurzaamheid en bestuurskracht (legitimiteit).</i>
	<i>E: Financiële aspecten en bestuurskracht (slagkracht).</i>	
Herindelingsontwerp (III) Herindelingsadvies (IV)	<i>F: Een effectieve en efficiënte gemeente die haar inwoners meer en kwalitatief betere diensten kan aanbieden.</i>	<i>N: Een toekomstbestendige gemeente die haar taken beter kan uitvoeren.</i>
	<i>G: Nadruk op financiële aspecten, doelmatig en doeltreffend (financiële paragraaf is zeer uitgebreid).</i>	<i>O: Nadruk op sociaal-maatschappelijke kenmerken i.r.t. vertrouwen, toegankelijkheid en draagvlak.</i>
Tweede Kamer debat (V)	<i>H: Bevestiging van de financiële, regionale en slagvaardigheids-aspecten.</i>	<i>P: Paradox; het samenvoegen van gemeenten verbetert enerzijds de democratische controle en anderzijds vergroot het de afstand tussen inwoners en de gemeenteraad.</i>
	<i>I: Gemeentelijke herindeling n.a.v. decentralisatie om tijd en middelen op de juiste schaal in te zetten.</i>	<i>Q: Vraag naar maatschappelijke opgaven en redenen waarom gemeenten zelf niet aan verwachtingen kunnen voldoen.</i>

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In dit onderzoek zijn de argumenten voor en tegen herindeling geordend naar de sigma-type values en de theta-type values. In bovenstaande operationaliseringstabel zijn de centrale concepten in dit onderzoek gespecificeerd en meetbaar gemaakt. Om het wetenschappelijke karakter van dit onderzoek te waarborgen is getracht de dataverzameling zo nauwkeurig en consistent mogelijk te volbrengen (zie in het bijlagenboek een overzicht van alle onderzochte herindelingen). Op die manier is geprobeerd om de kans te verkleinen dat de waarneming een toevalstreffer is. Een zorgvuldig onderzoeksproces heeft geresulteerd in consistente en betrouwbare onderzoeksresultaten. In dit onderzoek zijn in totaal 52 cases onderzocht. In sommige cases zijn meerdere gemeentelijke herindelingen tegelijkertijd onderzocht. In totaal zijn er 72 gemeentelijke herindelingen onderzocht in de periode van 1945 tot 2019. De interne validiteit gaat over de mate waarin het meetinstrument (documentenanalyse) alle aspecten van de centrale concepten heeft gemeten. De interne validiteit van dit onderzoek is gewaarborgd door de concepten vooraf duidelijk en helder te operationaliseren. De documentenanalyse is op een consistente en systematische wijze voltrokken. De externe validiteit gaat over de mate van generaliseerbaarheid. Daarbij is het essentieel om nog een keer te benadrukken dat in dit onderzoek de focus lag op de herindelingsmotieven vanuit het Rijk, de provincies en de gemeenten. Een analyse van de beleidsstandpunten van het Rijk en de provincie in combinatie met de motieven van gemeenten heeft een gevalideerd beeld opgeleverd van de globale herindelingsmotieven van 1945 tot 2019 in Nederland.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksbevindingen gecategoriseerd. Dat gebeurt op twee manieren. In de eerste paragraaf staat een overzicht van de statistische onderzoeksresultaten. Daarbij is een toelichting gegeven welke herindelingen er betrokken zijn in dit onderzoek. In de tweede paragraaf staat een overzicht van de kwalitatieve onderzoeksbevindingen. De herindelingsmotieven zijn ingedeeld naar: *sigma-type values* en *theta-type values*.

4.1 Statistische onderzoeksresultaten

Dit historisch vergelijkend onderzoek omvat de tijdsperiode van 1945 tot 2019. In deze tijdsperiode hebben er 358 gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden (een overzicht staat in het bijlagenboek). Bij sommige herindelingen zijn maar twee gemeenten betrokken geweest, terwijl bij andere herindelingen tot wel 13 gemeenten betrokken waren. Regelmatig hebben zich streeksgewijze herindelingen voltrokken, waarbij tientallen gemeenten werden betrokken. De verschillende variaties en verschijningsvormen maken gemeentelijke herindeling en wat daaronder wordt verstaan soms wat diffuus. In dit onderzoek wordt onder een gemeentelijke herindeling verstaan: een (groep) gemeente(n) die ophoudt te bestaan en overgaat naar een reeds bestaande of nieuw te vormen gemeente. Voor de duidelijkheid; binnen een streeksgewijze herindeling kan er dus sprake zijn van meerdere gemeentelijke herindelingen. Herindelingen zijn in dit onderzoek getypeerd naar drie verschillende soorten.

- Lokale herindeling (1 gemeentelijke herindeling)
- Subregionale herindeling (2 tot 4 gemeentelijke herindelingen)
- Streeksgewijze herindeling (meer dan 5 gemeentelijke herindelingen)

Het onderzoek is gestructureerd langs vijf tijdvakken die in deze paragraaf van statistische cijfers worden voorzien. In de volgende paragraaf worden de tijdvakken met behulp van de onderzoeksresultaten getypeerd.

Tijdvak A

In de periode na de Tweede Wereldoorlog van 1945 tot 1960 hebben er 20 herindelingen plaatsgevonden. Het totaal aantal gemeenten nam af van 1023 tot 992, waardoor in deze periode 31 gemeenten zijn opgeheven. Met name in Utrecht (7) en Gelderland (6) werd er gekeken naar het grensbeloop en de bestuurlijke inrichting van gemeenten. De helft van de herindelingen waren subregionaal (10), de andere helft van de herindelingen waren lokaal (10).

Tijdvak B

Van 1961 tot 1975 hebben er 69 herindelingen plaatsgevonden. Het totaal aantal gemeenten nam in deze periode af van 992 tot 835, waardoor er in deze periode 157 gemeenten zijn opgeheven. Vooral in Zeeland (22) vonden er veel herindelingen plaats. Ook in Noord-Holland (11), Utrecht (9) en Zuid-Holland (8) nam het aantal herindelingen toe. De eerste grote streeksgewijze herindeling vond plaats in de provincie Zeeland. Het grootste gedeelte van de herindelingen was streeksgewijs (28), een iets kleiner deel lokaal (21) en de rest subregionaal (20).

Tijdvak C

Van 1976 tot 1990 nam het aantal herindelingen opnieuw toe ten opzichte van de vorige periode. Het totaal aantal gemeenten nam door 87 gemeentelijke herindelingen in deze periode af van 835 tot 672, waardoor er 163 gemeenten zijn opgeheven. De provincies Limburg (19) en Zuid-Holland (17) voeren de lijst aan. Ook in Noord-Holland (13), Groningen (12) en Gelderland (10) nam het aantal herindelingen toe. Het aantal streeksgewijze (64) herindelingen nam in deze periode exponentieel toe. De subregionale (18) en lokale herindelingen (4) bleven hierdoor logischerwijs achter.

Tijdvak D

De top van het aantal herindelingen in Nederland wordt bereikt in de periode van 1991 tot 2005. De 123 herindelingen nemen meer dan één derde deel in van alle herindelingen in Nederland sinds 1945. Het totaal aantal gemeenten neemt hierdoor af van 672 tot 467, waardoor er 205 gemeenten minder zijn dan voorheen. Opvallend is het hoge aantal herindelingen in Noord-Brabant (43). Ook in Gelderland (16), Overijssel (13) en Drenthe (10) vinden relatief veel herindelingen plaats. Het aantal streeksgewijze (73) herindelingen is hoger dan de vorige periode. Ook het aantal subregionale (35) en lokale herindelingen (15) neemt iets toe.

Tijdvak E

Het aantal herindelingen vlakt in de periode van 2006 tot 2019 af; er vinden 59 herindelingen plaats. Het totaal aantal gemeenten neemt hierdoor af van 467 tot 355, waardoor er 112 gemeenten minder zijn dan voorheen. Zuid-Holland (15), Noord-Holland (12) en Limburg (9) hebben het grootste aandeel in deze periode. Sinds 2006 hebben er geen streeksgewijze herindelingen meer plaatsgevonden. Het aantal lokale herindelingen (42) steeg enorm, het aantal subregionale (17) herindelingen bleef ongeveer op hetzelfde niveau.

Samenvattend

Het aantal herindelingen was tot aan 1966 niet bijzonder te noemen. Sinds dat jaar komt de stijgende belangstelling voor de bestuurlijke organisatie van Nederland ook tot uitdrukking in de eerste streeksgewijze herindelingen in de provincies Zeeland en Zuid-Holland. Het aantal herindelingen stijgt daarna snel. In 1970 volgt een nieuwe streeksgewijze herindeling in Zeeland. Daar waar de bestuurlijke problematiek zo hoog wordt geacht vinden allerlei subregionale herindelingen plaats. Inmiddels (1969) is ook een Rijksnota Bestuurlijke Organisatie uitgebracht waarin het aandeel van het provinciaal en het lokaal bestuur in de overheidstaak tegen het licht wordt gehouden. In de Rijksnota gaat het onder andere over gemeentelijke samenvoeging en gewestvorming. Ook in Noord-Holland vindt in 1979 de eerste streeksgewijze herindeling plaats. In 1982 volgt Limburg met een grote streeksgewijze herindeling (18). Ook in Friesland (1984; 8), Zuid-Holland (1986; 5), Utrecht (1989; 7), Groningen (1990; 11), Noord-Brabant (1994; 7 & 1997; 28), Drenthe (1998;10), Overijssel (2001; 11) en Gelderland (2005; 9) volgen streeksgewijze herindelingen. Tussendoor vinden ook subregionale en lokale herindelingen plaats. Het belangrijkste omslagpunt is te zien van tijdvak D naar tijdvak E. Vanaf 2005 vinden er geen streeksgewijze herindelingen meer plaats. Het aantal lokale herindeling neemt flink toe. De cijfers kloppen redelijk met het inzicht dat gemeentelijke herindeling in de periode 1966–2005 vooral zijn ingegeven door ‘schaaldenken’, terwijl na 2005 het ‘procesdenken’ zijn intrede doet (Korsten & Luik, 2007). Daarover valt meer te lezen in de volgende paragraaf.

4.2 Kwalitatieve onderzoeksresultaten

In deze paragraaf worden de resultaten uit het systematische documentenonderzoek op nauwkeurige wijze gecategoriseerd. Dat gebeurt enerzijds door inzicht te geven in het herindelingsproces en anderzijds door inzicht te geven welke argumenten overheersen bij de *sigma-type values* en *theta-type values*. Op deze wijze worden de tijdvakken zoals geschetst in paragraaf 4.1, getypeerd. De in deze paragraaf beschreven bevindingen hebben betrekking op een aantal belanghebbenden: het Rijk, de provincie en de betrokken gemeente(n). Inzichten van andere belanghebbenden zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke partners zijn niet op systematische wijze onderzocht.

4.2.1 Herindelingsmotieven

Zoals reeds in hoofdstuk 3 verantwoord, zijn de herindelingsmotieven vanaf 1945 tot 2019 op systematische wijze onderzocht. Een volledig overzicht van de onderzoeksresultaten is te vinden in het bijlagenboek. Deze paragraaf beperkt zich tot een samenvatting van de bevindingen.

Sigma-type values

Logischerwijs worden herindelingen veelal gemotiveerd vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen. Wat opvalt is dat deze motivatie door de tijd heen voor een deel op dezelfde wijze geschiedt, maar soms ook verschilt. In alle tijdvakken worden de termen ‘bestuurskracht’ en ‘draagvlak’ aangehaald. Gesproken wordt dan over het ‘verhogen van de bestuurskracht’ en het creëren van ‘voldoende draagvlak’. Regelmatig gaat het dan om het verhogen/vergroten van de ‘doelmatigheid’, ‘kwaliteit van het ambtenarenapparaat’, ‘slagvaardigheid’, ‘doeltreffendheid’, ‘efficiëntie’, ‘effectiviteit’, ‘de kwaliteit en kwantiteit’, ‘mogelijkheden tot ambtelijke specialisatie’, ‘regionale rol’, ‘zelfstandigheid’, ‘de regisserende en uitvoerende rol’, ‘voldoende armslag’, ‘bestuurlijke slagkracht’, ‘regionale samenhang’, ‘robuustheid’, ‘voorzieningsniveau’, ‘financiële middelen’, ‘levensvatbaarheid’ en ‘de dienstverlening’. De reden verschilt niet zo sterk door de tijd heen en is meestal gericht op de autonomie van gemeenten. Wat wel verschilt is de achterliggende reden voor de herindeling en de beoogde schaalgrootte van de nieuw te vormen gemeente. In onderstaande tabel is per tijdvak inzichtelijk gemaakt welke sigma-type reden voor herindeling overheerst en welke schaalgrootte werd beoogd voor de nieuw te vormen gemeenten. Iedere reden voor herindeling is getypeerd door middel van een woord. Dat woord heeft betrekking op de beweegredenen voor een gemeentelijke herindeling in de desbetreffende periode. De woordentyping is het resultaat van de studie naar 52 gemeentelijke herindelingscases. In het bijlagenboek staan de resultaten die hebben geleid tot deze indeling. Bij het bestuderen van de tekst kwamen deze woorden niet letterlijk terug. Wel wezen allerlei woorden in samenhang naar deze typing.

Tabel 4. Overheersende sigma-type redenen per tijdvak

Tijdvak A		
Reden voor herindeling	Herindelingsbeleid en beoogde schaalgrootte	Documenten
<i>Gemeenten zijn bij de bestaande indeling niet tegen de veelomvattende taak opgewassen.</i>	<i>Minimum van 2.000 tot 3.000 inwoners. Er is</i>	<i>Zie in de bijlage de herindelingen</i>

<i>Gemeentelijke herindeling is nodig om de problemen van de streek op te lossen.</i> <i>Streekplannen en ruimtelijke ordening spelen een centraal element.</i> Oplossingsgericht	<i>nog geen beleid ontwikkeld in deze periode.</i>	<i>1 t/m 3.</i> <i>Gemeentewet</i>
Tijdvak B		
<i>Gemeentelijke herindeling om te voldoen aan de eisen van de moderne samenleving, de toenemende problemen in het gebied het hoofd te bieden en opgewassen te zijn tegen de zwaardere en bredere taken die op gemeenten afkomen.</i> Ontwikkelgericht	<i>Minimum van 6.000 inwoners. Ook wordt aangestuurd op streeksgewijze herindeling. Gelijktijdig wordt discussie gevoerd over gewestvorming.</i>	<i>Zie in de bijlage de herindelingen 4 t/m 23.</i> <i>Nota Bestuurlijke Organisatie 1969 – 1970.</i> <i>Gemeentewet</i>
Tijdvak C		
<i>Gemeentelijke herindeling om voor te bereiden op toekomstige territoriale decentralisaties, het hoofd te bieden aan bovenlokale problematiek en aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen.</i> Prestatiegericht	<i>Het Rijk en de provincies benoemen in deze periode een verschillend aantal minima. Uiteenlopend van 6.000 tot 10.000.</i>	<i>Zie in de bijlage de herindelingen 24 t/m 39. Wet reorganisatie Binnenlands Bestuur</i>
Tijdvak D		
<i>Gemeentelijke herindeling om tegenspel te kunnen bieden aan gemeenten, provincie en Rijk, aan te sluiten bij ruimtelijke en economische opgaven en in te spelen op de complexiteit van bestuurlijke opgaven.</i> Opgavegericht	<i>Begin van de jaren 90 worden aantallen genoemd van 25.000 tot 40.000 inwoners. Vervolgens verdwijnt het getalscriterium.</i>	<i>Zie in de bijlage de herindelingen 40 t/m 52.</i> <i>Discussienota, beleidsstandpunt en beleidskader.</i>
Tijdvak E		
<i>Gemeentelijke herindeling om de veranderende rol van de overheid te kunnen waarmaken, de gemeentelijke taken (in het sociaal domein / decentralisaties) meer in</i>	<i>Toenmalig minister Plasterk van Binnenlandse Zaken sprak over 100.000+</i>	<i>Zie in de bijlage de herindelingen 60 t/m 72.</i>

<i>samenhang te benaderen en in te kunnen spelen op de toenemende verwachting van burgers (participatiemaatschappij).</i> Inwonergericht	<i>gemeenten. Na veel kritiek werd dit getalscriterium van tafel geveegd.</i>	<i>Beleidskaders, brief Plasterk over 100.000+ gemeenten.</i>
--	---	---

Theta-type values

De argumenten met betrekking tot democratische legitimiteit staan minder op de voorgrond bij gemeentelijke herindeling. Wat opvalt is dat er in bepaalde periodes veel gebruik wordt gemaakt van theta-type values bij de argumentatie van gemeentelijke herindeling, terwijl er in andere periodes nagenoeg geen theta-type values worden gebruikt bij de keuze voor herindeling. Gemeentelijke herindeling dient er vanuit de theta-type values toe bij te dragen dat burgers op ‘democratische wijze invloed kunnen uitoefenen’ op de gemeente. Gesproken wordt over ‘betrokkenheid van burgers’ bij het gemeentelijk bestuur en ‘openheid en transparantie’ van de werkzaamheden. Regelmatig gaat het dan om het verhogen, verbeteren en versterken van de ‘toegankelijkheid’, ‘relatie tussen bestuur en burger’, ‘doorzichtigheid van gemeentelijke taken’, ‘algemene belangen’, ‘rechtstreekse en persoonlijke contacten’, ‘invloed van de bevolking’, ‘inspraakprocedures’, ‘transparantie’, ‘participatie’ en ‘objectiviteit’ van gemeenten. De genoemde argumenten komen niet voor in de periode van 1945-1960. Sinds 1960 groeit het aantal theta-type values. In de afzonderlijke cases zitten hier en daar nog wel wat verschillen. Naarmate de tijd vordert en daarmee ook het aantal praktische voorbeelden, wetenschappelijke studies en bestuurlijke discussies groeit, valt echter een exponentiële groei te zien in het gebruik van de argumenten behorende bij de theta-type values. Net als bij de sigma-type values verschillen de gebruikte termen en argumenten nauwelijks. Wat wel verschilt is de achterliggende reden om deze argumenten te gebruiken. In het onderstaande overzicht is per tijdvak inzichtelijk gemaakt welke theta-type reden voor herindeling overheerst, hoe het herindelingsproces er uitzag en wat het herindelingsbeleid was. De documenten waaruit de desbetreffende informatie is opgehaald komen grotendeels overeen met *tabel 4. Overheersende sigma-type values* en staan daarom niet dubbel vermeld.

Tijdvak A

- Reden voor herindeling

Gemeentelijke herindeling wordt in deze periode nog niet gemotiveerd vanuit de theta-type values.

- *Herindelingsproces*

Herindelingsprocessen worden over het algemeen geïnitieerd door de provincie, al dan niet in opdracht van het Rijk. Regelmatig wordt daarbij de opdracht gegeven aan een commissie om onderzoek te doen naar een regio en toe te werken naar een oplossingsrichting. Vanaf de eerste discussie tot aan daadwerkelijke herindeling ligt gemiddeld een periode van 10 – 15 jaar.

- *Herindelingsbeleid*

In de Gemeentewet van (1851) werd een procedure opgenomen om te komen tot een wetsvoorstel dat gemeenten samenvoegt, met een sterke adviesrol van Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie.

Tijdvak B

- *Reden voor herindeling*

Gemeentelijke herindeling voor een evenwichtige ontplooiing van de relatie tussen bestuur en bestuurden. Daarvoor dient een gemeente te beschikken over een eigen/fulltime burgemeester en secretaris. De overzichtelijkheid van het gemeentelijke takenpakket mag door de veelheid aan gemeenschappelijke regelingen niet in het geding komen. Dit leidt tot uitholling van het gemeentelijk bestuur en de invloed van burgers daarop. Gemeentelijke herindeling biedt een oplossing.

- *Herindelingsproces*

Herindelingsprocessen worden geïnitieerd door de provincie, maar ook gemeenten spreken soms de wens uit voor gemeentelijke herindeling. De regie tijdens deze herindelingsprocedures blijft in handen van de provincie. Naar aanleiding van een commissieonderzoek specifiek gericht op herindelingsvarianten, stelde de provincie een herindelingsontwerp op dat ter besluitvorming naar de minister van BZK werd gestuurd. De minister besloot wel of niet om over te gaan tot een wetsvoorstel.

- *Herindelingsbeleid*

In 1960 kwam een nieuwe Gemeentewet tot stand. Een belangrijk verschil ten opzichte van de voorgaande wet was dat de minister of de gemeenteraad een verzoek kon indienen bij Gedeputeerde Staten om een onderzoek in te stellen naar gemeentelijke herindeling. Daarnaast werd in (1969) een Nota Bestuurlijke Organisatie opgesteld waarin gedachten over het aandeel in de overheidstaak van het Rijk, de provincies en de gemeenten uiteen werden gezet. De nota gaat daarbij expliciet in op de ‘behoefte aan grotere eenheden van lokaal bestuur’.

Tijdvak C

- Reden voor herindeling

Gemeentelijke herindeling voor een doorzichtige en ongecompliceerde verdeling van taken en bevoegdheden. Intergemeentelijke samenwerking brengt de lokale democratie en de democratische controlemogelijkheden ernstig in gevaar. Met gemeentelijke herindeling beoogt men in deze periode de decentralisatie te bevorderen en het gevaar van centralisatie tegen te gaan. Daarnaast wordt gemotiveerd dat geen van de betrokken gemeenten bij herindeling voor het geheel van de regionale problematiek aanspreekbaar is. Ook het ‘freerider’-effect wordt voor het eerst aangehaald in de discussie voor gemeentelijke herindeling. Tot slot valt in een onderzoek van Twijnstra Gudde (1984) te lezen “dat het begrip ‘democratisch gehalte’ tweezijdig kan worden geoperationaliseerd. In de richting van burgers, toegankelijkheid, bereikbaarheid en overzichtelijkheid, maar ook in de zin van objectiviteit, afstandelijkheid, openheid, openbaarheid, rechtsbescherming en participatie”. Daarbij wordt ook de opmerking gemaakt dat het bevorderen van de objectiviteit, afstandelijkheid, openheid, openbaarheid, rechtsbescherming en participatie het doel is van gemeentelijke herindeling en dat de toegankelijkheid, bereikbaarheid en overzichtelijkheid juist door herindeling wordt verstoord.

- Herindelingsproces

Na een relatief rustige periode van gemeentelijke herindeling in tijdvak A, krijgt het onderwerp in tijdvak B al veel meer aandacht. Die aandacht blijft groeien in tijdvak C. De tijdsduur van het herindelingsproces neemt daardoor ook af. Dat valt te verklaren door het standpunt verwoord in het voorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het Binnenlands Bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1976): “De bestaande procedure behoeft evenwel herziening. Zij is te omslachtig, daardoor te tijdrovend, en volstrekt ongeschikt om binnen een redelijke termijn tot een gemeentelijke herindeling op grote schaal te kunnen geraken. Wij stellen ons een eenvoudige procedure voor, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken, al dan niet op voorstel van één of meer gemeenten dan wel de provincie, een plan voorlegt aan gemeenten en provincie, met verzoek daaromtrent binnen een zekere termijn een oordeel kenbaar te maken” (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1976).

- Herindelingsbeleid

In het hiervoor aangehaalde wetsontwerp wordt een aantal inhoudelijke standpunten ingenomen over de organisatie van het binnenlands bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1976):

- a) Consensus over het weren van een vierde bestuurslaag en met de opzet het regionale bestuur niet aan een nieuwe bestuurslaag met relatief kleine eenheden (gewesten) maar aan grotere lichamen (de provincies) op te dragen.
- b) Kritiek op de te omvangrijk geachte overgang van taken en bevoegdheden van gemeenten naar de provincies.
- c) Kritiek op de beperkte overgang van taken en bevoegdheden van het Rijk naar de provincies (decentralisatie).
- d) Voorkeur voor een gefaseerde reorganisatie waarbij in eerste instantie wordt volstaan met een vergaande decentralisatie van rijkstaken en met een gemeentelijke herindeling op grote schaal met handhaving, behoudens enkele uitzonderingen, van het huidige pakket van taken en bevoegdheden van de gemeenten.

Met dit wetsontwerp en de genoemde standpunten is in deze periode enige duidelijkheid ontstaan rond de gewenste organisatie van het binnenlands bestuur. In de vorige twee tijdvakken werden de verschillende vraagstukken rondom de organisatie van het binnenlands bestuur nog niet in dezelfde samenhang behandeld. Uit de verschillende oplossingsrichtingen is in dit wetsontwerp een keuze gemaakt en daarmee is de groeiende onzekerheid over de organisatie van het binnenlands bestuur afgevlakt.

Tijdvak D

- *Reden voor herindeling*

Gemeentelijke herindeling om het democratisch functioneren te optimaliseren. Kleine gemeenten bepalen vaak de sterkte van de keten. Daardoor dreigt het gevaar van centralisatie en komt decentralisatie moeilijk van de grond. Alhoewel gemeentelijke herindeling vaak niet bijdraagt aan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van bestuurders, kan herindeling er wel toe bijdragen dat gemeentelijke procedures worden versimpeld en de organisatie beter is te overzien. Ambtelijke processen in samenwerkingsverbanden treden door herindeling minder snel op en daarmee is er weer meer plaats voor het democratische lokale bestuur. Gemeentelijke herindeling draagt er niet alleen aan bij dat diensten (decentralisaties) dichterbij de burger worden uitgevoerd, maar men is ook beter in staat om zaken op stadsdeelniveau op elkaar af te

stemmen en te integreren. Zo wordt ook in deze periode de binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie (schaalverkleining) genoemd ter bevordering van de bewonersparticipatie en democratische besluitvorming.

- *Herindelingsproces*

In 1994 vindt een wijziging van de Gemeentewet plaats. In de Gemeentewet (1994) werd onder andere geregeld hoe de procedure van gemeentelijke herindelingen moest verlopen. Er zijn daarbij twee procedures te onderscheiden: ‘één van bovenaf en één van onderop’. De eerste procedure ging uit van een provinciaal voorstel tot herindeling. De tweede procedure ging ervan uit dat de betrokken gemeenteraden een voorstel indienen bij de minister, zonder dat de provincie daarbij betrokken was. Tevens werd in de gewijzigde Gemeentewet een bepaling opgenomen dat het college van B&W het recht had een behoorlijkheidsoordeel aan te vragen. Het behoorlijkheidsoordeel was vooral bedoeld om te achterhalen of het provinciebestuur het voorstel tot herindeling zorgvuldig heeft voorbereid. De minister had de mogelijkheid om advies te vragen aan de onafhankelijke Commissie Van Splunder. Herindelingsprocedures nemen over het algemeen minder tijd in beslag dan in de eerdere tijdvakken.

- *Herindelingsbeleid*

In de periode van 1991 tot 2005 zijn een aantal periodes te constateren waarin de kabinetsstandpunten omtrent de bestuurlijke organisatie van elkaar verschillen. De opvattingen over herindeling komen in het begin van de jaren 90 nagenoeg overeen met het in 1976 aangehaalde wetsvoorstel inzake de reorganisatie van het binnenlands bestuur. In (1995) zetten de toenmalig Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken het kabinetsstandpunt uiteen in een brief over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie. In die brief wordt gesproken over het “scheppen van de organisatorische en instrumentele voorwaarden voor een krachtig bestuur”. Specifiek gaat het dan over de taakverdeling tussen het Rijk, de provincies en gemeenten, de stadsprovincies en de kaderwetgebieden. Alhoewel de wet ARHI (Wet algemene regels herindeling) al in 1984 zijn intrede deed, zijn de bepalingen over gemeentelijke herindeling pas in 2001 uit de Gemeentewet geschrapt. De behoorlijkheidstoetsing kwam daardoor te vervallen en een aantal nieuwe uitgangspunten werd opgesteld in het Beleidskader gemeentelijke herindeling (2002). Anders dan voorheen is het gemeentelijk herindelingsbeleid in een zogenoemd beleidskader uiteengezet. Daarin worden kaders gegeven over de bestuurlijke rollen van het Rijk, de provincies en de gemeenten als het gaat om herindeling. Zo pleit het kabinet in het beleidskader voor twee varianten: 1) op verzoek

van betrokken gemeenten; 2) op voorstel van de provincie. Daarnaast worden een aantal beoordelingscriteria opgesteld: a) draagvlak; b) bestuurskracht; c) duurzaamheid; d) interne samenhang van de nieuwe gemeente; e) regionale samenhang en evenwicht; f) planologische ruimtebehoefte; g) systeemverantwoordelijkheid minister en facilitering.

Tijdvak E

- *Reden voor herindeling*

Gemeentelijke herindeling voor een duurzame taakinvulling. Door herindeling zijn gemeenten beter in staat om de maatschappelijke integratie van vraag en aanbod te verzorgen en regisseren. Kleine gemeenten vragen zich af of de inwoners zich nog voldoende vertegenwoordigd voelen door het gemeentebestuur. Een veel terugkerend onderwerp is de bestuurlijke drukte als gevolg van talloze samenwerkingsverbanden. Een oplossing voor veel gemeenten is opschalen. Zo zullen zij zelf in staat zijn de afweging te maken tussen zelf uitvoeren of deelnemen aan een samenwerkingsverband. Daarnaast is een grotere gemeente beter in staat om de taken op een professionele wijze te organiseren en daardoor de herkenbaarheid, betrokkenheid en transparantie te vergroten. Met een grotere schaal wordt enerzijds een grotere fysieke afstand tussen burger en gemeente tot stand gebracht. Tegelijkertijd biedt opschaling ook nieuwe mogelijkheden voor kleinschaligheid.

- *Herindelingsproces*

Reeds eerder aangehaald is de opvallende terugloop in streeksgewijze herindelingen. De herindelingsprocedures na 2005 worden vooral geïnitieerd door gemeenten zelf. In veel gevallen lopen de processen tussen gemeente, provincie en het Rijk soepel. Vanaf het initiatief tot de daadwerkelijke herindeling gaan geen langdurige periodes meer voorbij. Duidelijk is dat het beleidskader gemeentelijke herindeling (2002) invloed heeft gehad. Herindelingsprocessen zijn een sociale zoektocht naar lokaal draagvlak geworden, waar voorheen sprake was van een technische exercitie tussen overheidspartijen. Toch zijn er in deze periode vele herindelingsvoorstellen goedgekeurd waar het lokale draagvlak niet (geheel) aanwezig was.

- *Herindelingsbeleid*

Aan het begin van deze periode werd de rol van de provincie bij herindelingen beperkt. Ten tijde van het kabinet Rutte II werd de rol van de provincie juist weer verruimd om te ‘voorkomen dat herindelingsdiscussies tussen gemeenten jarenlang voortduren zonder reëel zicht op een bevredigende uitkomst’. In het meest recente beleidskader

gemeentelijke herindeling (2013) staat de kern van het beleid als volgt omschreven: “Beleid kan het beste dicht bij de burger uitgevoerd worden. Met de decentralisaties in het sociale domein draagt het kabinet hieraan bij. Gemeenten staan daardoor voor een grote opgave om een steeds omvangrijker wettelijk takenpakket en hun eigen autonome taken adequaat uit te voeren en de daarvoor benodigde maatschappelijke verbindingen aan te gaan”. Met dit nieuwe beleidskader had het kabinet Rutte II een duidelijk doel voor ogen: “De belangrijkste wijzigingen die het kabinet wil doorvoeren, zijn het versterken van de positie van de provincie om in goede samenspraak met gemeenten zelf tot voorstellen voor herindeling te komen en de weging van het criterium draagvlak. Deze wijzigingen zijn nodig om de dynamiek rond herindelingen van onderop te vergroten en zo een versnelling van het aantal herindelingen te bereiken”.

4.3 Samenvatting onderzoeksresultaten

In paragraaf 4.1 en 4.2 valt te lezen welke resultaten in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarbij hebben zowel statistische als inhoudelijke resultaten de revue gepasseerd. In deze paragraaf worden de meest belangrijke resultaten samengevat. Die samenvatting dient vooral ter voorbereiding op het volgende hoofdstuk: de analyse. Ook in deze paragraaf worden de tijdvakken als uitgangspunt genomen. Zo kan de samenhang tussen de herindelingsmotieven en de achterliggende redenen in het volgende hoofdstuk systematisch worden geanalyseerd. Hieronder volgt dus per tijdvak een korte omschrijving en een opsomming van de meest belangrijke discussiepunten, herindelingsmotieven en achterliggende redenen.

Tijdvak A

De periode van 1945 tot 1960 typeert zich het best als het begin van de intensieve en decennia lang gevoerde discussie omtrent de bestuurlijke organisatie van Nederland. Het meest duidelijk komt dat tot uitdrukking in de manier waarop herindelingen tot stand komen: in subregionaal verband en in lokaal verband. Een oplossing voor allerlei problemen wordt gezocht in de vorm van gemeentelijke herindeling. De beperkte motivatie die wordt genoemd is te herleiden naar de sigma-type values. Alhoewel commissies de opdracht krijgen om onderzoek te doen naar de mogelijkheden en behoeften tot herindeling, komen zij over het algemeen niet veel verder dan een verhaal dat zich beperkt tot effectiviteit en efficiëntie. Gemeenten zijn zelf niet aan zet, het Rijk stemt met provincies af over grenzen en regio's.

Tijdvak B

De periode van 1961 tot 1975 typeert zich het best als de verdere professionalisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland. Het aantal streeksgewijze herindelingen nam toe om de maatschappelijke ontwikkelingen het hoofd te bieden. Een aantal redenen voor herindelingen werden zowel langs de sigma-type values als langs de theta-type values uitgelegd. Hieronder staan een aantal van die redenen die twee kanten op werden gebruikt.

- Iedere gemeente moet kunnen beschikken over een fulltime burgemeester en secretaris.
- Gemeenten streven naar een kwalitatief volwaardig ambtenarenapparaat.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een regionale samenhang van het gebied. Oplossingen werden gezocht in de vorm van gemeenschappelijke regelingen en gemeentelijke herindelingen.
- Een kwalitatief en kwantitatief hoogwaardig voorzieningsniveau creëren.

Tijdvak C

De periode van 1976 tot 1990 typeert zich het best als de periode waarin de prestaties van de overheid tegen de meetlat worden gehouden. Zo vonden er in dit tijdvak allerlei discussies plaats over een effectieve en efficiënte inrichting van het openbaar bestuur. De decentralisaties, bovenlokale problematiek en maatschappelijke ontwikkelingen waren belangrijke inhoudelijke onderwerpen in die discussies. Het Rijk voerde in deze periode een actief beleid, met steeds wisselende standpunten. Er werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over het tegenhouden van een vierde bestuurslaag. De plannen rond de gewestvorming zijn in de prullenbak beland. Door gemeentelijke herindeling beoogde men onder andere de decentralisatie van de grond te doen laten komen, de centralisatie tegen te gaan en bestuurskrachtige gemeenten te vormen.

Tijdvak D

De periode van 1991 tot 2005 typeert zich het best als de periode waarin gemeentelijke herindelingen worden geïnitieerd om tegenspel te kunnen bieden aan medeoverheidsinstanties en in te spelen op de toenemende complexiteit van bestuurlijke opgaven. Die toenemende complexiteit vraagt ook om méér regionale samenwerking. Die samenwerking kwam volgens betrokkenen niet goed van de grond en de democratische legitimiteit was volgens hen ook niet geborgd. In deze periode is een piek te zien in het aantal streeksgewijze herindelingen. Tevens werd er vanuit democratisch oogpunt op gewezen dat gemeentelijke herindeling mogelijkheden bied voor binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie. Aan het einde van deze periode zijn de eerste tekenen te zien in de overgang van ‘schaaldenken’ naar ‘procesdenken’.

Tijdvak E

De periode van 2006 tot 2019 typeert zich het best als de periode waarin de rol van de overheid is veranderd. Het meest nadrukkelijk is dat terug te zien in de verhouding tussen gemeente en burger. De drie decentralisaties hebben de verantwoordelijkheid en autonomie van gemeenten op verschillende taakgebieden vergroot. Veel gemeenten zijn daardoor in deze periode zelf gaan nadenken of zij zonder op te schalen dit nieuwe takenpakket en de veranderende rol nog wel aan zouden kunnen. Opschaling biedt in hun ogen nieuwe mogelijkheden voor het organiseren van kleinschaligheid. De nadruk ligt daarbij op van buiten naar binnen werken. Veel gemeenten zagen daar binnen de huidige capaciteiten niet de mogelijkheden toe. Het Rijk had aan het begin van deze periode een actievere rol in de bevordering van herindelingen. In het meest recente beleidskader gemeentelijke herindelingen staat dat het Rijk zelf geen acties onderneemt en dat initiatieven bij gemeenten zelf vandaan moeten komen. Wanneer die initiatieven uitblijven of te lang duren, dan dienen de provincies een actievere rol te vervullen (Beleidskader, 2013).

5. Analyse

Dit hoofdstuk staat in het teken van de analyse. In het theoretisch kader zijn verschillende theorieën gekoppeld aan een vijftal concepten. Die concepten en de bijbehorende theorieën worden in dit hoofdstuk gebruikt om de onderzoeksresultaten te analyseren. De onderzoeksresultaten zijn in het voorgaande hoofdstuk geconstrueerd. Daarbij zijn vijf verschillende fases gebruikt en er zijn een aantal opvallende patronen geconstateerd. In dit hoofdstuk is bewust niet gekozen voor een zelfde gefaseerde indeling en aanpak. De verschillen in herindelingsmotieven door de tijd heen zijn inmiddels wel duidelijk. Er wordt wel nadrukkelijk ingegaan op een verklaring van die verschillen en overeenkomsten. Daarin zijn vijf thema's van belang:

- Gedecentraliseerde eenheidsstaat
- Gemeentelijke autonomie
- Regionale samenwerking
- Veranderende overheidsrol
- Ogenschijnlijke tegenstrijdigheden in herindelingsmotieven

Gedecentraliseerde eenheidsstaat

De afgelopen decennia is sprake geweest van een voortdurende uitbreiding, specialisatie, differentiatie en vervlechting van activiteiten op verschillende bestuursniveaus. Dat heeft onder andere geresulteerd in het grootte aantal gemeentelijke herindelingen. De Rijksoverheid staat als wetgevende macht aan de grond van de wetten die worden aangenomen. In veel gevallen worden deze wetten ook door het Rijk geïnitieerd en voorbereidt. Bij het onderwerp omtrent gemeentelijke herindeling is dat niet anders. Althans er is een omslagpunt te zien van tijdvak D tot tijdvak E; van 'schaaldenken' naar 'procesdenken'. Opvallend is dat in veel herindelingsvoorstellen het primaat van het Rijk en de provincie nadrukkelijk naar voren kwam. De legitimatie van de beslissingen die zij namen werd in formele zin door veel gemeenten en inwoners wel aanvaard. Terwijl het positief instemmen met het besluit, het materiële aspect, op de achtergrond blijft. Volgens Thorbecke dient niet het primaat van de rijksoverheid, maar de vraag naar de legitimatie van beslissingen centraal te staan in het normatieve en prescriptieve denken over eenheid in het binnenlands bestuur (Toonen, 1987, p.181). Aan die eenheid is door verschillende kabinetten nadrukkelijk gewerkt. Ten tijde van het 'schaaldenken' nog vanuit het primaat van de rijksoverheid. Bij de overgang van 'schaaldenken' naar 'procesdenken' kreeg Thorbecke zijn gedachte specifiekere vorm. De aanvaarding van macht door zorgvuldige

besluitvorming is in bijna alle onderzochte gemeentelijke herindelingen in tijdvak E terug te zien. Macht kan tenslotte worden aanvaard door erkenning dat overheidsbesluiten, ook als ze directe belangen van betrokkenen schaden, toch in ruimere zin hun belangen kunnen dienen (Van der Hoeven, 1985). Het beleid van de rijksoverheid na 2005 heeft ervoor gezorgd dat gemeenten meer zelfstandig of met behulp van de provincie hun herindelingen zijn gaan ontwerpen.

Gemeentelijke autonomie

Gemeentelijke autonomie en zelfstandigheid onder provinciaal toezicht komt volgens Thorbecke niet tot uitdrukking in de afscherming tussen de verschillende bestuurslagen, maar in het (recht op) initiatief van gemeenten (Toonen, 1987, p.185). Dat recht op initiatief werd op het gebied van gemeentelijke herindeling lange tijd onderdrukt vanuit het Rijk en de provincies door de urgentie om de maatschappelijke problematiek het hoofd te bieden. Pas nadat de schaalcriteria naar de achtergrond zijn verdwenen en de decentralisatie richting de gemeenten van de grond kwam, is te zien dat meerdere gemeenten zelf gaan nadenken over hun toekomstbestendigheid en het initiatief nemen tot gemeentelijke herindeling. De Raad voor het openbaar bestuur (2005) raakt de kern met deze verwoording over de gewenste en huidige autonomie van gemeenten: “Het gemeentelijke autonomiebeginsel is een staatsrechtelijk gegeven, maar dat feit is van beperkte waarde als zij niet tevens in het actuele tijdsgewricht bestuurlijk en maatschappelijk van betekenis is”.

Regionale samenwerking

Het gebrek aan democratische sturingsmogelijkheden op regionale samenwerkingsverbanden is regelmatig aangehaald als motief om op te schalen. De democratische legitimiteit van die samenwerkingsverbanden kan volgens velen niet worden geborgd. Om de bovenlokale problematiek toch het hoofd te kunnen bieden is voornamelijk de gewestvorming en gemeentelijke herindeling aangedragen als oplossing. In de tijdvakken B, C en D is er vooral kritiek op de democratische legitimatie en overzichtelijkheid van de samenwerkingsverbanden. Er wordt uiteindelijk gekozen voor gemeentelijke herindeling om de bovenlokale problematiek met genoeg capaciteit en bestuurskracht aan te kunnen vliegen. Het opvallende is dat het aantal samenwerkingsverbanden sinds die tijd alleen maar is gegroeid. In tijdvak E worden exact dezelfde argumenten gebruikt voor herindeling, terwijl het aantal samenwerkingsverbanden dus blijft stijgen. De formele verankering van de institutionele structuur is met de keuze voor de gemeenschappelijke regelingen sinds 1948 niet meer gewijzigd. Het stelsel van Thorbecke is

door de territoriale en functionele vervlechting van taken in feite alleen maar versterkt. Men zou ook niet moeten denken in problemen, maar in pragmatische oplossingen om de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden te vergroten. Voordat pragmatische oplossingen kunnen worden aangedragen is het handig een aantal knelpunten te analyseren. Dat gebeurt aan de hand van vier verschillende soorten democratische legitimiteit (Raad voor het openbaar bestuur, 2015).

- Inputlegitimiteit: democratie en bestuur ontwikkelen zich in tegengestelde richting. Daar waar inwoners behoefte hebben aan een sub-lokaal niveau van democratie, verschuift de bestuurlijke werkelijkheid zich steeds meer naar het regionale niveau. In ieder tijdvak is een dergelijke beweging geconstateerd. In de herindelingsvoorstellen werd voornamelijk aandacht geschonken aan het regionale aspect van deze ontwikkeling en in veel mindere mate aan het sublokale aspect.
- Throughputlegitimiteit: politiek primaat en controle. De democratische legitimiteit is door een veelheid aan samenwerkingsverbanden voor gemeenteraden niet meer te overzien. Deze ‘bestuurlijke drukte’ zou de effectiviteit en democratische controle nadelig beïnvloeden. Soortgelijke argumenten zijn in de verschillende tijdvakken terug te zien.
- Outputlegitimiteit: zoals de naam al doet vermoeden heeft deze vorm van legitimiteit te maken met effectiviteit, efficiëntie en responsiviteit. In regionale samenwerkingsverbanden worden taken op afstand van de gemeente vaak vanuit efficiëntie en doelmatigheidsoverwegingen georganiseerd. Tegelijkertijd zijn efficiëntie en doelmatigheidsoverwegingen (effectiviteit) veel gehoorde argumenten voor gemeentelijke herindeling. De financiële verhouding tussen deze samenwerkingsverbanden, het Rijk en de gemeenten kan spanningen opleveren. Wie betaalt, bepaalt. Een argument dat helemaal niet naar voren komt in de onderzochte herindelingen is het gevaar voor een informele vierde bestuurslaag. Goed bestuur hoort democratisch gelegitimeerd te zijn en bij sommige samenwerkingsverbanden is die democratische legitimiteit erg gebrekkig. Enkel gemeenteraden zijn aanspreekbaar, maar zij moeten dealen met de beperkte sturingsmogelijkheden die zij hebben. Het bovengenoemde benadrukt dat er een continue spanning zit op een democratische en legitieme taakuitoefening vs. een efficiënte en effectieve taakuitoefening.
- Feedbacklegitimiteit: democratische verantwoording en terugkoppeling van regionale samenwerking. Ook hier is een spanning te constateren tussen democratische

verantwoording en terugkoppeling op lokaal en regionaal niveau. Datgene wat er op regionaal niveau wordt georganiseerd, wordt slechts weinig of helemaal niet verantwoord aan een daarvoor bestemd volks vertegenwoordigend lichaam. De gemeenten, provincies en het Rijk hebben vaak gekozen voor gemeentelijke herindeling vanuit het oogpunt om de bovenlokale of regionale problematiek aan te pakken. Regelmatig werd daarbij enkel op het regionale niveau gefocust en kwam het lokale niveau niet tot nauwelijks terug in de argumentatie. Die focus op het regionale niveau mag niet ten koste gaan van het lokale niveau. Zeker niet vanuit de door John Stuart Mill (1984) zo mooi geformuleerde gedachte dat het lokaal bestuur als ‘school voor de democratie dient’.

Deze knelpunten overwegende, zouden betrokkenen pragmatisch met elkaar aan de slag moeten gaan. In een samenwerking tussen gemeenten (VNG), provincies (IPO) en het Rijk wordt het verschil al gemaakt. In zes zogenoemde proeftuinregio's wordt op wetenschappelijk vlak geëxperimenteerd met regionale samenwerking. Daarbij wordt een bijdrage geleverd aan het identificeren van kansen, knelpunten en dilemma's.

Veranderende overheidsrol

In samenhang met de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia is ook de rol van de overheid ontwikkeld en veranderd. Gemeentelijke herindelingen zijn ongeveer vanuit dezelfde effectiviteit/efficiëntie- en legitimizeitsredenen gemotiveerd. Het verschil zit echter in het doel wat de overheid voor ogen had met die herindelingen. In de tijdvakken A, B, C en D stond voornamelijk de oplossing, ontwikkeling, prestatie en opgave centraal. De overheid stond aan het roer om een specifieke prestatie te leveren en regisseerde en stuurde op geld, tijd, middelen en kapitaal. Door de doelmatigheid van overheidsbeslissingen centraal te stellen werd invulling gegeven aan de bredere bestuurlijke beweging van New Public Management. Daarnaast ontstond geleidelijk meer aandacht voor de democratische legitimeit van het lokale bestuur. Die beweging heeft geresulteerd in een expliciet andere rol van de overheid dan voorheen. Die nieuwe rol is vooral gericht op een netwerkende, samenwerkende, faciliterende en stimulerende overheid. De herindelingsmotieven waren voor het grootste gedeelte nog steeds hetzelfde, maar het doel of de noodzaak tot herindeling was dus duidelijk veranderd. De beweging die in gang is gezet wordt onder bestuurskundigen ook wel Public Value Management genoemd (Stoker, 2006).

Ogenschijnlijke tegenstellingen in herindelingsmotieven

Het is logisch dat in herindelingsvoorstellen de beoogde herindeling vanuit verschillende kanten wordt beargumenteerd. Daarbij moet wel worden geconstateerd dat effectiviteit en efficiëntie op gespannen voet staan met de democratische legitimiteit van een gemeente. Toch worden deze argumenten relatief vaak tegelijkertijd gebruikt. Door opschaling zou een gemeente haar taken effectiever en efficiënter kunnen vervullen en dat draagt dan weer bij aan het verhogen van de democratische legitimiteit. In onderstaand overzicht staan een aantal argumenten voor herindeling, waarbij de verschillende motieven tegen elkaar in gaan of juist aan elkaar zijn gekoppeld:

- Gemeentelijke herindeling draagt bij aan een daadkrachtige, robuuste en toekomstbestendige gemeente. Dit biedt tevens nieuwe mogelijkheden voor kleinschaligheid, bijvoorbeeld door binnengemeentelijke decentralisatie.
- Burgers van de ene gemeenten ondergaan voortdurend nadelen van ontwikkelingen en situaties in een andere (aangrenzende) gemeente dan wel ondervinden daarvan vrijwel onbeperkt voordelen, zonder dat zij op die ontwikkelingen en situaties op democratische wijze invloed (kunnen) uitoefenen onderscheidenlijk in de lasten daarvan bijdragen.
- Decentralisatie richting gemeenten zal pas van de grond kunnen komen als er gemeenten zijn die de desbetreffende taken territoriaal en functioneel aankunnen; een (verdere) uitholling van gemeentelijke taken wordt daardoor voorkomen.
- Mogelijkheden voor een korte afstand tussen bestuur en bestuurden door het treffen van bepaalde organisatorische en procedurele voorzieningen kan de invloed van de bevolking op het bestuur ook na herindeling worden gewaarborgd. Denk daarbij aan voorlichting, inspraakprocedures, hoorzittingen, spreekrecht, ambtelijke voorschriften en beroepsmogelijkheden.

Bovenstaande herindelingsmotieven lijken vanuit democratische legitimiteitsredenen te zijn opgesteld. Wanneer je de motieven echter gaat bestuderen lijkt het een cadeaupapiertje om de effectiviteits- en efficiëntiemotieven beter te doen laten overkomen.

6. Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten aan de hand van het conceptueel model en de achterliggende theorieën geanalyseerd. Dit hoofdstuk staat in het teken van het samenbrengen van de onderzoeksresultaten. Er wordt kort beschreven wat er in dit onderzoek is gedaan. Vervolgens zal een antwoord worden gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek: *In hoeverre zijn gemeentelijke herindelingen sinds 1945 gemotiveerd vanuit overwegingen voor democratische legitimiteit of vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen?*

Daarbij wordt met name gekeken wat de onderzoeksopbrengst in maatschappelijke en theoretische zin bijdraagt. De theoretische reflectie omvat naast de meerwaarde voor de wetenschap een reflectie op de gehanteerde onderzoeksaanpak. Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

6.1 Antwoord op onderzoeksvraag

In dit onderzoek is gekeken in hoeverre gemeentelijke herindelingen zijn gemotiveerd vanuit overwegingen voor democratische legitimiteit en vanuit effectiviteits- en efficiëntieoverwegingen. Daarvoor zijn in totaal 52 gemeentelijke herindelingscases onderzocht in de periode van 1945 tot 2019. Vooraf zijn vijf tijdvakken opgesteld. Het bestuderen van de herindelingscases heeft zowel statistische als kwalitatieve resultaten opgeleverd. Daaruit is gebleken dat het aantal herindelingen tot aan 1966 niet bijzonder is te noemen. Herindelingen voor die tijd werden voornamelijk gezien als oplossingsrichting voor de problematiek in de streek (verloedering van/ tekort aan woningen). Rond 1970 volgen meerdere streeksgewijze herindelingen. Op Rijksniveau werd een Rijksnota Bestuurlijke Organisatie opgesteld. Herindelingen werden in deze tijdsspanne ontwikkelgericht om gemeenten voor te bereiden op de zwaardere en bredere taken die op hen afkwamen. In de discussie over de bestuurlijke organisatie werden allerlei varianten aangedragen. Zo was er sprake van gewestvorming, gemeenschappelijke regelingen en gemeentelijke herindeling. In verschillende herindelingsadviezen werd een gebrek aan democratische legitimiteit bij de gemeenschappelijke regelingen genoemd als argument vóór gemeentelijke herindeling. Regionale samenwerking heeft in de afgelopen decennia vooral de kritiek gehad dat taken van gemeenten werden onttrokken en dat gemeenschappelijke regelingen onvoldoende democratisch zijn gelegitimeerd. Opvallend in dat licht is de observatie dat het aantal gemeenschappelijke regelingen en het aantal gemeenten zich in tegengestelde richting hebben

ontwikkeld. Vanaf 1975 en met name in de vroege jaren '80 waren gemeentelijke herindelingen voornamelijk prestatiegericht. Ook het aantal streeksgewijze herindeling nam toe. Toekomstige territoriale decentralisaties, bovenlokale problematiek en maatschappelijke ontwikkelingen vroegen om effectievere en efficiëntere gemeenten van voldoende omvang. Een veelgehoord paradoxaal argument voor gemeentelijke herindeling is het tegengaan van centralisatie. In tijdvak D stond voornamelijk de opgave van gemeenten centraal. Die opgave kon door veel kleine gemeenten niet meer worden volbracht door een complex bestuurlijk speelveld. Grootschalige gemeentelijke herindelingen hadden plaats in tal van provincies, het aantal herindelingen bereikte daarmee een piek. Tot slot was omstreeks 2005 een omslag te zien van 'schaaldenken' naar 'procesdenken'. Herindelingen werden in deze nieuwe periode beargumenteerd vanuit de voordelen voor de inwoner. Dat werd onder andere zichtbaar door het feit dat er geen enkele streeksgewijze herindeling meer heeft plaatsgevonden.

Door de tijd heen zijn veel dezelfde soort argumenten gebruikt voor gemeentelijke herindelingen. Dat kan best bijzonder worden genoemd omdat er tussen 1945 en 2019 verschillende maatschappelijke ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De gedecentraliseerde eenheidsstaat is sinds 1851 territoriaal opgedeeld in een lokaal, provinciaal en nationaal bestuursniveau. Daar waar inwoners voornamelijk behoefte hebben aan een sub-lokaal niveau van democratie, is de bestuurlijke werkelijkheid zich steeds meer gaan verschuiven naar het regionale niveau. Uit dit onderzoek blijkt dat gemeentelijke herindeling vaak een bijdrage moest leveren aan het oplossen van de problematiek op dat regionale niveau. Daarbij lag zoals hierboven is te lezen het accent in de verschillende periodes steeds iets anders. Een antwoord op de vraag in hoeverre gemeentelijke herindelingen zijn gemotiveerd vanuit democratische legitimiteit of vanuit effectiviteit/efficiëntie is simpel. Gemeentelijke herindelingen zijn in de periode van 1945 tot 2019 voornamelijk gemotiveerd vanuit effectiviteits- en efficiëntieredenen. Tegelijkertijd kan worden geconcludeerd dat veel van de democratische legitimiteitsmotieven worden gebruikt om een herindeling aantrekkelijker te maken voor de verschillende belanghebbenden. Dat zorgt tevens voor een nuance van het effectiviteits- en efficiëntiemotief, waardoor gemeentelijke herindeling niet enkel wordt gezien als een kille annexatie van verschillende gemeenten ter bevordering van de bestuurskracht van een regionaal gebied. Het door John Stuart Mill zo mooi verwoorde beginsel dat het lokale bestuur dient als 'school voor de democratie' is bij de gedachtevorming over het binnenlands bestuur nog weleens vergeten. Argumenten voor herindeling vanuit democratische legitimiteit kwamen in allerlei soorten en maten terug. De realiteit leert ons echter dat de gemeentelijke schaal alleen

maar groter is geworden en dat het lokale bestuur in de periode van 1945 tot 2019 niet zozeer als ‘school voor de democratie’ heeft gediend.

6.2 Maatschappelijke en theoretische reflectie

Aan het begin van deze scriptie is iets gezegd over de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. Nu rest de vraag of de onderzoeksopbrengst ook daadwerkelijk iets zal bijdragen in maatschappelijke en theoretische zin. Het inzicht in de vraag of herindelingen in de periode van 1945 tot 2019 voornamelijk zijn gemotiveerd vanuit het effectiviteits- en efficiëntiemotief biedt een moreel kompas aan politici, bestuurders en ambtenaren. Daarnaast biedt dit inzicht ook aan tegenstanders (politici op verschillende niveaus, burgers en ondernemers) van een gemeentelijke herindeling houvast. Zij kunnen door de inzichten uit dit onderzoek gemakkelijker herindelingsmotieven op waarde schatten en op die manier een eerlijke en bovenal zinvolle discussie voeren. Op deze manier draagt dit onderzoek bij aan de kwalitatieve verdieping van de discussie over de bestuurlijke inrichting van Nederland. De opbrengsten uit dit onderzoek zijn in theoretische zin relevant omdat het de argumenten voor herindeling op een niet eerder vertoonde manier presenteert. Daarbij is het inzicht dat herindelingsargumenten soms paradoxaal en twee kanten op worden gebruikt een belangrijke observatie. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat dit onderzoek zich ook heeft beperkt tot een bepaald concept waarmee naar de werkelijkheid is gekeken. Dat concept is uitgewerkt in een conceptueel kader en een conceptueel model dat voor dit type onderzoek het meest geschikt is gebleken. De centrale focus van dit onderzoek was bij het schrijven van de inleiding al duidelijk. Het conceptueel kader is vervolgens het resultaat van een te uitgebreid theoretisch kader waar sommige theorieën te oppervlakkig worden behandeld. Desalniettemin heeft het onderzoek een aantal mooie inzichten opgeleverd. De mooie maar toch niet zo verrassende inzichten zijn het resultaat van een gestructureerd en consistente onderzoeksaanpak. Die dataverzamelmethode is geschikt gebleken voor een probleemstelling zoals in dit onderzoek centraal stond. Een andere insteek had kunnen zijn om 10 herindelingscases diepgaand te onderzoeken en ook de mening van andere belanghebbenden mee te nemen in het onderzoek. Wetenschappers doen er daarom goed aan om de perspectieven van al die verschillende belanghebbenden bij elkaar te brengen. Daarbij is het wel van belang dat de focus van een dergelijk onderzoek niet te uitgebreid is. Wetenschapper zouden in hun onderzoek meer aandacht moeten schenken aan het lokale bestuur en de democratische legitimiteit van gemeenten. Tenslotte zijn gemeenten van oudsher zeer lokaal ontstaan en zit juist in dat lokale de meerwaarde voor inwoners en ondernemers.

7. Bronnenlijst

7.1 Primaire bronnen

Rapportages

Gemeentewet 1851. (1851). Opgehaald op 28 maart 2019, via:

https://www.dbnl.org/arch/thor003parl01_01/pag/thor003parl01_01.pdf

Gemeentewet 1994. (1994). Opgehaald op 05 april 2019, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24497-3.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1969). *Nota Bestuurlijke Organisatie*. Den Haag:

Tweede Kamer der Staten-Generaal. Opgehaald op 19 april 2019, via:

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255354/1969-nota-bestuurlijke-organisatie.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1976). *Wijziging van de Provinciewet, de gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur (wet reorganisatie binnenlands bestuur)*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Opgehaald op 14 april 2019, via:

<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19761977%3A0004503>

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (1981).

Decentralisatie: Territoriale Decentralisatie. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Opgehaald op 14 april 2019, via:

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254399/commissie-vonhoff-51-territoriale-decentralisatie.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Commissie Grote Stedenbeleid (1989). *Grote steden*

grote kansen. 's-Gravenhage: Ministerie van Binnenlandse Zaken. Opgehaald op 04

januari 2019, via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255503/1989-grote-steden-grote-kansen.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Kabinetsstandpunt inzake de vernieuwing van de

bestuurlijke organisatie (1995). *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke*

vernieuwing. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Opgehaald op 17 april, via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21427-111.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). Beleidskader

gemeentelijke herindeling. Opgehaald op 17 maart 2019, via:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28750-1.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (2005). *Rechtmatigheid in beeld:*

Onderzoek rechtmatigheid gemeenten. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken

- en Koninkrijksrelaties. Opgehaald op 03 april 2019, via:
<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62928/rechtmatigheid-gemeenten-in-beeld.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). Beleidskader gemeentelijke herindeling. Opgehaald op 22 april 2019, via:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28750-5.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). Beleidskader gemeentelijke herindeling. Opgehaald op 22 april 2019, via:
https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20110712/brief_van_de_minister_van
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). Beleidskader gemeentelijke herindeling. Opgehaald op 22 april 2019, via:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnotas/2013/05/28/beleidskader-gemeentelijke-herindeling/beleidskader-gemeentelijke-herindeling.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kenniskamer (2013). Modernisering van de bestuurlijke inrichting. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald op 19 januari 2019, via:
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/07/23/kenniskamer-modernisering-van-de-bestuurlijke-inrichting/publicatie-kenniskamer-modernisering-van-de-bestuurlijke-inrichting.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (2018). *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden 2018*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Opgehaald op 10 mei 2019, via:
https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j4nvih7l3kb91rw_j9vvkl1ouc6v2/vkwrfdbpvatz/f=/web_119406_grondwet_koninkrijk_nl.pdf
- Raad voor het Openbaar Bestuur, Advies over gemeentelijke autonomie (2005). *Autonoom of automaat?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Opgehaald op 14 mei 2019, via:
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2005/08/01/autonoom-of-automaat>
- Raad voor het Openbaar Bestuur, (2007). *Open huishouding van de provincie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Opgehaald op 15 mei 2019, via:
<https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2007/02/21/open-huishouding-van-de-provincie>

Raad voor het Openbaar Bestuur, (2015). *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Opgehaald op 17 mei 2019, via: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/r/regionale-samenwerking/documenten/publicaties/2015/01/20/democratische-legitimiteit-van-samenwerkingsverbanden>

Rijksdienst voor Identiteitsgegevens. Tabel 33 Gemeententabel. Gesorteerd op: Omschrijving. Opgehaald op 22 januari 2019, via: <https://publicaties.rvig.nl/dsresource?objectid=4790&type=org>

Websites

ANP. (1996, 29 oktober). Vleuten-De Meern stemt massaal tegen annexatie. Opgehaald op 15 januari 2019, via: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/vleuten-de-meern-stemt-massaal-tegen-annexatie~bb35a9c8/>

HP de Tijd. (2014, 12 juni). Vier redenen waarom de superprovincie geen goed idee is. Opgehaald op 18 januari 2019, via: <https://www.hpdetijd.nl/2014-06-12/vier-redenen-waarom-de-superprovincie-geen-goed-idee/>

NRC. (1992, 31 december). De EG zet middernacht een belangrijke stap naar de voltooiing van één Europese markt; Feestgedruis ontbreekt bij geboorte ‘Europa 92’. Opgehaald op 15 januari 2019, via: <https://www.nrc.nl/nieuws/1992/12/31/de-eg-zet-middernacht-een-belangrijke-stap-naar-de-7167980-a571703>

Raad van State. (2019). Raad van State in het kort. Opgehaald op 03 maart 2019, via: <https://www.raadvanstate.nl/overrvs/raad-state-kort/>

Rijksoverheid. (2019). Gemeentelijke herindeling. Opgehaald op 02 februari 2019, via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/gemeentelijke-herindeling>

Wet ARHI. (1984). Wet algemene regels herindeling. Opgehaald op 15 maart 2019, via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003718/2018-06-13>

7.2 Secundaire bronnen

- Allers, M. (2019). Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking. *Economisch Statistische Berichten*, 104(4769).
- Allers, M., & Geertsema, B. (2014). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal boundary reform. (SOM Research Reports; Vol. 14019EEF). Groningen: University of Groningen, SOM research school.
- Beus, J. W. de., & Doorn, J. A. A. van. (1984). *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*. Meppel: Boom.
- Boels, H. (2011). Van statenbond naar eenheidsstaat: de groei van een natie (1795-1880). In: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (149-220). Bussum: Coutinho.
- Bovens, M. A. P., Hart, P. 't, Twist, M. J. W. van, Berg, C. F. van den, Steen, M. A. van der, & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Daalen, R. M. van. (1987). *Klaagbrieven en gemeentelijk ingrijpen Amsterdam, 1865-1920*. Amsterdam: Sociologisch Instituut.
- Graaf, Th. C., Hoeven, D. A. van der., & Langenberg, P. J. (1985). Omtrent het parlement, Opstellen over parlement en democratisch bestuur. (115-146). Veen.
- Groenveld, S., & Wagenaar, P. (2011). De Republiek der Verenigde Nederlanden: het 'makelaarskarakter' van het Nederlandse openbaar bestuur (1555-1795). In: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (91-148). Bussum: Coutinho.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Korsten, A. F. A., Abma, K., & Schutgens, J. M. L. R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Delft: Eburon Delft.
- Meer, A. van der, & Boonstra, O. (2011). *Repertorium van Nederlandse gemeenten vanaf 1812*. Diemen en Arnhem: Dans Data Guide
- Meer, F. M. van der, & Raadschelders, J. C. N. (1995). Between restoration and consolidation: The Napoleonic model of administration in the Netherlands 1795-1990. In: *The influences of the Napoleonic model of administration on the administrative*

- organization of other countries* (199-222). Brussel: International Institute of Administrative Sciences.
- Meer, F. M. van der, Raadschelders, J. C. N., & Kerkhoff A. D. N. (2011). Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat: proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaarbestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005). In: *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (221-291). Bussum: Coutinho.
- Mill, J. S. (1984). Representative Government. In *ibid.* (ed. By H. B. Acton), *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government* (p. 378). London/Melbourne: Dent.
- Page, E. C. (1995). Patterns and diversity in European state development. In: *Governing the New Europe*. Great Britain: Polity Press.
- Page, E. C. (1991). *Localism and centralism in Europe: The political and legal bases of local self-government*. New York: Oxford University Press.
- Raadschelders, J. C. N. (1998). Evolution, institutional analysis and path dependency. An administrative-historical perspective on fashionable approaches and concepts. *International Review of Administrative Sciences*, 64(4), 565-582. doi: 10.1177/002085239806400403
- Raadschelders, J.C.N. & Toonen, T.A.J. (1992). Lokale democratie onder-druk(t). Berghem in de herindeling Brabant Noordoost? Rijksuniversiteit Leiden: Interfacultaire Vakgroep Bestuurskunde.
- Raadschelders, J. C. N., Vigoda-Gadot, E., & Kisner, M. (2015). *Global dimensions of public administration and governance: A comparative voyage*. New Jersey: Jossey-Bass.
- Roelevink, J. (2014). Van provisioneel bestuur tot constitutionele tekentafel: gewestelijke herinrichting van Holland in de Bataafs-Franse tijd. In: *Holland: geschiedenis en archieven van provincie(s) en gewest*. Hilversum: Verloren.
- Rijnja, G., & Klinkers, L. (2011). Waarden maken de overheid: over het eigene van publiek werken. In: *Het eigene van de overheid: input voor het debat over de rol van de overheid*. Den Haag: CAOP.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management, A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. doi: 10.1177/0275074005282583
- Tocqueville, A., Mansfield, H., & Winthrop, D. (2000). *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press.

- Toonen, T. A. J. (1987). *Denken over binnenlands bestuur: theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd* (proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam). Rotterdam: Diss.
- Toonen, T. A. J. (1990). *Internationalisering en het openbaar bestuur als institutioneel ensemble: naar een zelfbestuurskunde*. 's Gravenhage: VUGA.
- Toonen, T. A. J., Raadschelders, J. C. N., & Hendriks, F. (1992). *Meso-bestuur in Europees perspectief: de Randstadprovincies uit de pas?* Leiden: Rijksuniversiteit Leiden.
- Wright, D. S., Stenberg, C. W., & Cho, C. L. (2009). Foundations of public administration: American federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management. *Public Administration Review*.

Bijlagen

I.	Classificatie van patronen van staatsontwikkeling	2.
II.	Statistische gegevens omtrent gemeentelijke herindeling	3.
III.	Onderzoeksverantwoording tijdvak A	4.
IV.	Onderzoeksverantwoording tijdvak B	9.
V.	Onderzoeksverantwoording tijdvak C	29.
VI.	Onderzoeksverantwoording tijdvak D	54.
VII.	Onderzoeksverantwoording tijdvak E	87.

Bijlage I. Classification of patterns of state development in Moore, Tilly, Rokkan and Hintze

P.14: Table 1.1 Classification of patterns of state development in Moore, Tilly, Rokkan and Hintze.

Territory	Moore	Tilly	Rokkan	Hintze
Austria	Landowners	Coercive	East/Catholic	Core
Belgium	Bourgeoisie	Capitalistic	West/Catholic	Core
Bohemia	Landowners	Coercive	East/Mixed	Periphery
Denmark	Bourgeoisie	Coercive	West/Protestant	Periphery
England	Bourgeoisie	Capitalist-coercive	West/Protestant	Periphery
France	Bourgeoisie	Capitalist-coercive	West/Catholic	Core
Germany (East)	Landowners	Coercive	East/Protestant	Periphery
Germany (West)	Bourgeoisie	Capitalist-coercive	West/Mixed	Core
Hungary	Landowners	Coercive	East/Catholic	Periphery
Italy (North)	Bourgeoisie	Capitalistic	Central/Catholic	Core
Italy (South)	Landowners	Coercive	Central/Catholic	Periphery
<u>Netherlands</u>	<u>Bourgeoisie</u>	<u>Capitalistic</u>	<u>Central/Mixed</u>	<u>Core</u>
Norway	Bourgeoisie	Coercive	West/Protestant	Periphery
Poland	Landowners	Coercive	East/Catholic	Periphery
Portugal	Landowners	Coercive	West/Catholic	Periphery
Spain	Landowners	Coercive	West/Catholic	Periphery
Sweden	Bourgeoisie	Coercive	East/Protestant	Periphery

Bijlage II. Statistische gegevens omtrent gemeentelijke herindeling

Provincie Jaartal	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord- Holland	Zuid- Holland	Zeeland	Noord- Brabant	Limburg	Nederland*
1945	57	44	34	52		113	68	122	174	103	144	112	1023
1950	56	44	34	52		113	65	121	173	101	143	112	1014
1955	56	44	34	52		113	59	121	173	101	142	112	1007
1960	56	44	34	53		106	58	119	169	101	141	111	992
1965	56	44	34	53		106	52	118	168	87	140	111	969
1970	51	44	34	53		105	50	116	153	58	139	109	912
1975	51	44	34	47		103	48	91	151	30	132	104	835
1980	50	44	34	47		95	48	81	144	30	131	104	808
1985	50	34	34	47		88	48	80	122	30	131	69	733
1990	25	31	34	45	6	86	38	76	101	30	131	69	672
1995	25	31	34	45	6	86	38	70	95	27	120	56	633
2000	25	31	12	44	6	77	36	70	95	17	70	54	537
2005	25	31	12	25	6	56	33	65	86	13	68	47	467
2010	22	32	12	25	6	56	29	60	74	13	68	34	431
2015	23	24	12	25	6	54	26	51	60	13	66	33	393
2019	12	18	12	25	6	51	26	47	52	13	62	31	355
*Exclusief Noordoostelijke Polder (1944-1962), het openbaar lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders (1957-1983), de niet provinciaal ingedeelde gemeenten Dronten (1972-1985), Lelystad(1980-1985), Almere en Zeewolde (1984-1985).													

De tabel is samengesteld met behulp van statistische gegevens (CBS, 2019) (CBS, 2004). De blauw gemarkeerde gegevens zijn direct overgenomen. De wit gemarkeerde gegevens zijn gebaseerd op een analyse van Tabel 33 Gemeententabel (Ministerie voor Binnenlandse Zaken, 2019).

Totaal aantal opgeheven gemeenten per provincie sinds 1945	Groningen	Friesland	Drenthe	Overijssel	Flevoland	Gelderland	Utrecht	Noord- Holland	Zuid- Holland	Zeeland	Noord- Brabant	Limburg	Nederland
	45	26	22	27	0	62	42	75	122	90	82	81	668

Bijlage III. Onderzoeksverantwoording tijdvak A

In dit tijdvak vallen de gemeentelijke herindelingen van 1945 tot 1960. Het onderstaande overzicht laat alle herindelingen zien die in deze periode hebben plaatsgevonden. De grijs gemarkeerde herindelingen zijn aan de hand van een aantal criteria geselecteerd en onderzocht. Streeksgewijze en sub regionale herindelingen die in samenhang zijn vormgegeven en binnen de selectie van de onderzoeksobjecten vallen, zijn ook in samenhang onderzocht.

Betrokken gemeenten	Opgegaan in	Jaartal herindeling	Provincie	Herindelingsschaal
Hoogezand, Sappemeer	Hoogezand-Sappemeer	1949	Groningen	Lokale herindeling
Breukelen-Nijenrode, Breukelen-Sint Pieters	Breukelen	1949	Utrecht	Sub regionale herindeling
Maarsseveen	Maarssen	1949	Utrecht	Sub regionale herindeling
de Werken en Sleeuwijk	Werkendam	1950	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Achttienhoven	Westbroek	1954	Utrecht	Sub regionale herindeling
Haarzuilens, Oudenrijn, Veldhuizen, Vleuten	Vleuten-De Meern	1954	Utrecht	Sub regionale herindeling
Zuilen	Utrecht	1954	Utrecht	Sub regionale herindeling
Gameren, Nederhemert	Kerkwijk	1955	Gelderland	Sub regionale herindeling
Hemmen	Valburg	1955	Gelderland	Lokale herindeling
Hurwenen	Rossum	1955	Gelderland	Sub regionale herindeling
Poederoijen, Zuilichem	Brakel	1955	Gelderland	Sub regionale herindeling
Wadenhoijen	Tiel, Zoelen	1956	Gelderland	Lokale herindeling
Tienhoven	Maarssen	1957	Utrecht	Lokale herindeling
Westbroek	Maartensdijk	1957	Utrecht	Lokale herindeling
Giessendam, Hardinxveld	Hardinxveld-Giessendam	1957	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Giessen-Nieuwkerk, Peursum	Giessenburg	1957	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Alem, Maren en Kessel	Lith, Maasdriel	1958	Gelderland	Lokale herindeling
Maasniel	Roermond	1959	Limburg	Lokale herindeling
Spanbroek	Opmeer	1959	Noord-Holland	Lokale herindeling
Nieuwenhoorn, Nieuw-Helvoet	Hellevoetsluis	1960	Zuid-Holland	Lokale herindeling

Geselecteerde herindelingen

1. Herindeling Vleuten-De Meern – Utrecht
2. Herindeling Kerkwijk
3. Herindeling Hardinxveld-Giessendam

1. Herindeling Vleuten-De Meern – Utrecht

- Samenvoeging van de gemeenten Haarzuilens, Oudenrijn, Veldhuizen en Vleuten tot de nieuw te vormen gemeente Vleuten-De Meern
- Samenvoeging van de gemeente Zuilen tot de gemeente Utrecht

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19521953%3A0001405>

1.1 Herindelingsproces Vleuten-De Meern

“In genoemd besluit hebben Gedeputeerde Staten de taak van de commissie als volgt omschreven: in een studie gegevens te verzamelen voor een streekplan voor Utrecht en omstreken en deze studiegegevens zoo mogelijk in een ontwerp voor een streekplan neer te leggen, waarin dan mede antwoord zou kunnen worden gegeven op de vraag of, en zoo ja, in hoeverre de grenzen van de gemeente Utrecht wijziging behoeven” (Memorie van antwoord, p.4).

1.2 Motieven voor herindeling Vleuten-De Meern

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het lijkt de ondergetekende trouwens uitgesloten, voor een veelheid van belangen, welke onderling nauw verstrengeld zijn, een gemeenschappelijke regeling tot stand te brengen, die een verantwoorde oplossing voor een doeltreffende en efficiënte belangenbehartiging geeft. Het behoeft dan ook eigenlijk nauwelijks te verwonderen, dat de randgemeenten, door het Provinciaal Bestuur van Utrecht uitgenodigd, in een gemotiveerde beschouwing te doen blijken van de mogelijkheid van een concrete oplossing als hierbedoeld, welke praktisch uitvoerbaar zou zijn, het antwoord zijn schuldig gebleven, en in hun gemeenschappelijk rapport niet verder zijn gekomen dan een bestrijding van het rapport der Streekplanstudiecommissie, met welk laatste rapport de vertegenwoordigers dier randgemeenten overigens, behoudens voor wat betreft het hoofdstuk over de nieuwe gemeentegrenzen, hadden ingestemd” (Memorie van antwoord, p.2).

Theta-type values

Er zijn geen theta-type values te herkennen in het genoemde document.

2. Herindeling Kerkwijk

- Samenvoeging van de gemeenten Gameren en Nederhemert tot de nieuw te vormen gemeente Kerkwijk

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19531954%3A0002041>

2.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard

Uit het bovengenoemde stuk is niets zinnigs op te maken over de herindelingsprocedure.

2.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling van de Bommelerwaard

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het zal intussen zonder meer duidelijk zijn, dat de problemen, welke hier liggen en tot **oplossing** moeten worden gebracht, over de gemeentegrenzen heenreiken; het zijn vraagstukken, die de gehele streek raken. Zij betreffen niet een beperkt aantal belangen; integendeel, de economische, sociale en culturele structuur van de gehele Bommelerwaard is hier in het geding. De te treffen maatregelen vereisen een redelijke bestuurskracht der gemeenten. De ondergetekende is met Gedeputeerde Staten van Gelderland van oordeel, dat de gemeenten in de Bommelerwaard bij de bestaande gemeentelijke indeling niet tegen de veel omvattende taak zijn opgewassen” (Memorie van toelichting, p.2).
- II. “Deze in het algemeen kleine gemeenten kunnen noch in bestuurlijk noch in technisch of financieel opzicht de kracht opbrengen voor een voldoende actief gemeentebestuur, nodig om de problemen van de streek op te lossen. Bestuurlijk zijn zij, reeds op grond van het feit, dat zij in verband met de geringe bezoldiging in het algemeen moeilijk personeel kunnen aantrekken, dat bekwaam is problemen als de onderwerpelijke te helpen oplossen, niet in staat een krachtig beleid te voeren. Mede door de thans veelvuldig voorkomende cumulatie van functies zal de huidige bezetting der secretarieën bij uitbreiding van de taak der gemeenten geen voldoende steunpunt vormen. Nog afgezien hiervan is het financiële draagvlak van deze gemeenten in het algemeen zo gering, dat een uitgave van enige betekenis niet kan worden opgevangen” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

In het bovengenoemde stuk zijn geen theta-type values te herkennen.

3. Herindeling Hardinxveld-Giessendam

- Samenvoeging van de gemeenten Giessendam en Hardinxveld tot de nieuw te vormen gemeente Hardinxveld-Giessendam

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19541955%3A0001994>
- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19551956%3A0001338>

3.1 Herindelingsproces Hardinxveld-Giessendam

“Aan het beloop van de grens tussen de gemeenten Giessendam en Hardinxveld nabij het tot de gemeente Hardinxveld behorende zg. Peulengebied is reeds meermalen aandacht geschonken. Omstreeks 1917 opperde een aantal ingezetenen van Giessendam het denkbeeld, dit Peulengebied watervrij te maken en een haven in dit gebied bruikbaar te maken voor de Giessendamse industrie. De raad van Giessendam nam dit denkbeeld over en verzocht te bevorderen, dat het bedoelde gebied bij deze gemeente zou worden gevoegd. Bij de behandeling van dit verzoek is gebleken, dat door de gevraagde grenswijziging het belang, dat de gemeente Hardinxveld bij de ontwikkeling van de Peulen had, aanzienlijk zou worden geschaad. In verband daarmee werd gedacht aan vereniging van beide gemeenten, doch tenslotte is hiervan afgezien” (Memorie van toelichting, p.1).

“Het gemeentebestuur van Giessendam heeft zich nadien herhaaldelijk tot Gedeputeerde Staten van Zuidholland gewend, teneinde toevoeging van het Peulengebied aan die gemeente te verkrijgen. Tussen de jaren 1920 en 1940 richtte dit bestuur daartoe een vijftal adressen tot het genoemde College. In 1947 deed de raad van Giessendam opnieuw een verzoek om een gedeelte van het Peulengebied bij die gemeente te voegen. De raad betoogde daarbij, dat de noodzakelijke uitbreiding van de bebouwing en de vestiging en uitbreiding van industrieën niet konden geschieden op het tegenwoordige grondgebied der gemeente en dat daarom dringend behoefte bestond aan de gevraagde uitbreiding. Uit het door Gedeputeerde Staten van Zuidholland naar aanleiding van dit verzoek ingestelde onderzoek bleek, dat Giessendam voor de bovenvermelde doeleinden inderdaad op het bedoelde gebied is aangewezen en dat deze gemeente door de loop van de grens in haar ontwikkeling belemmerd wordt” (Memorie van toelichting, p.1).

“Anderzijds kwam echter wederom naar voren, dat toevoeging van een deel van het Peulengebied aan de gemeente Giessendam niet anders dan ten koste van grote belangen van de gemeente Hardinxveld zou kunnen geschieden, daar ook deze gemeente voor haar verdere ontwikkeling dringend behoefte heeft aan dit gebied. In verband hiermede is de ondergetekende met Gedeputeerde Staten van Zuidholland van oordeel, dat overgang van een gedeelte van het Peulengebied naar de gemeente Giessendam niet tot een redelijke oplossing van de moeilijkheden kan leiden en dat slechts samenvoeging van de gemeenten Giessendam en Hardinxveld uitkomst kan brengen” (Memorie van toelichting, p.1).

3.2 Motieven voor herindeling Hardinxveld-Giessendam

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen

rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De kom Giessendam (met omgeving) en de gemeente Hardinxveld samen zullen een sterke industriële gemeente vormen met ongeveer 11 800 inwoners” (Memorie van toelichting, p.2).
- II. “Tegen de thans voorgestelde, meer doelmatige wijziging geen overwegende bezwaren heeft” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

Geen duidelijke theta-type values te herkennen in de bovengenoemde stukken.

Bijlage IV. Onderzoeksverantwoording tijdvak B

In dit tijdvak vallen de gemeentelijke herindelingen van 1961 tot 1975. Het onderstaande overzicht laat alle herindelingen zien die in deze periode hebben plaatsgevonden. De grijs gemarkeerde herindelingen zijn aan de hand van een aantal criteria geselecteerd en onderzocht. Streeksgewijze en sub regionale herindelingen die in samenhang zijn vormgegeven en binnen de selectie van de onderzoeksobjecten vallen, zijn ook in samenhang onderzocht.

Betrokken gemeenten	Opgegaan in	Jaartal herindeling	Provincie	Herindelingsschaal
Burgh, Haamstede, Noordwelle, Renesse, Serooskerke (Schouwen)	Westerschouwen	1961	Zeeland	Sub regionale herindeling
Dreischor, Noordgouwe, Zonnemaire	Brouwershaven	1961	Zeeland	Sub regionale herindeling
Duivendijke, Elkerzee, Ellemeet, Kerkwerve	Middenschouwen	1961	Zeeland	Sub regionale herindeling
Nieuwekerk, Oosterland, Ouwekerkerk	Duiveland	1961	Zeeland	Sub regionale herindeling
Schalkwijk, Tull en 't Waal	Houten	1962	Utrecht	Lokale herindeling
Barwoutswaarder, Rietveld	Woerden	1964	Utrecht	Sub regionale herindeling
Loenersloot, Vreeland	Loenen	1964	Utrecht	Lokale herindeling
Odijk, Werkhoven	Bunnik	1964	Utrecht	Lokale herindeling
Ruwiel	Breukelen	1964	Utrecht	Sub regionale herindeling
Hekendorp, Lange Ruige Weide, Papekop, Waarder	Driebruggen	1964	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Zwammerdam	Alphen aan den Rijn, Bodegraven	1964	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Noordbroek, Zuidbroek	Oosterbroek	1965	Groningen	Lokale herindeling
Ankeveen, Korteboef	s-Graveland	1966	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Weesperkarspel	Amsterdam	1966	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Aagtekerke, Grijskerke, Meliskerke	Mariekeke	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Biggekerke, Koudekerke, Zoutelande	Valkenisse	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Nieuw- en Sint Joosland, Sint Laurens	Middelburg	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Oost- en West-Souburg, Ritthem	Vlissingen	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Oostkapelle	Domburg	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Serooskerke, Vrouwenpolder	Veere	1966	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Den Bommel, Ooltgensplaat, Oude Tonge	Oostflakkee	1966	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Herkingen, Mellisant	Dirksland	1966	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Nieuwe Tonge, Sommeldijk, Stad aan 't Haringvliet	Middelhamis	1966	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Ouddorp, Goedereede	Stellendam	1966	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Hekelingen	Spijkenisse	1966	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Zwollerkerkspil	Zwolle	1967	Overijssel	Lokale herindeling
Bellingwolde, Wedde	Bellingwedde	1968	Groningen	Lokale herindeling
Stiphout	Helmond	1968	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Hoogkerk, Noorddijk	Groningen	1969	Groningen	Sub regionale herindeling
Wildervank	Stadskanaal, Veendam	1969	Groningen	Sub regionale herindeling
Meerlo, Wanssum	Meerlo-Wanssum	1969	Limburg	Lokale herindeling
Dinther, Heeswijk	Heeswijk-Dinther	1969	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Stoutenburg	Leusden	1969	Utrecht	Lokale herindeling
Amby, Borghoren, Heer, Itteren	Maastricht	1970	Limburg	Lokale herindeling
Beets, Kwadijk, Middellie, Oosthuizen, Warder	Zeevang	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Graft, De Rijp	Graft-De Rijp	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Nieuwe Niedorp, Oude Niedorp, Winkel	Niedorp	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Oterleek, Schermerhorn, Zuid- en Noord-Schermer	Schermer	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Schellinkhout, Wijdenes	Venhuizen	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Wieringerwaard	Barsingerhorn	1970	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Hoenkoop	Oudewater	1970	Utrecht	Lokale herindeling
Baarland, Borssele, Driewegen, Ellewoutsdijk, 's-Gravenpolder, 's-Heer Abtskerke, 's-Heer Arendskerke, 's-Heerenhoek, Heinekensand, Hoedekenskerke, Nisse, Oudelande, Ovezande	Borsele	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
s-Heer Arendskerke, Kattendijke, Kloetinge, Wolphaartsdijk	Goes	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Krabbendijke, Kruiningen, Rilland-Bath, Waarde, Yerseke	Reimerswaal	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Wemeldinge	Kapelle	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Biervliet, Hoek, Zaamslag	Terneuzen	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Breskens, Cadzand, Groede, Hoofdplaat, IJzendijke, Nieuwvliet, Schoondijke, Waterlandkerkje, Zuidzande	Oostburg	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Clinge, Graauw en Langendam, Sint Jansteen	Hulst	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Koewacht, Overslag, Zuiddorpe	Axel	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Philippine, Westdorpe	Sas van Gent	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Retranchement	Sluis	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Vogelwaard	Hontenisse	1970	Zeeland	Streeksgewijze herindeling
Dubbeldam	Dordrecht	1970	Zuid-Holland	Lokale herindeling

Zie op de volgende pagina het vervolg.

Laren	Lochem	1971	Gelderland	Lokale herindeling
Empel en Meerwijk, Engelen	s-Hertogenbosch	1971	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Jutphaas, Vreeswijk	Nieuwegein	1971	Utrecht	Lokale herindeling
Oud-Vossemeer, Poortvliet, Scherpenisse, Sint Annaland, Sint Maartensdijk, Stavenisse	Tholen	1971	Zeeland	Lokale herindeling
Koedijk	Sint Pancras	1972	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Oudorp	Alkmaar	1972	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Ottersum	Genep	1973	Limburg	Lokale herindeling
Almkerk	Werkendam	1973	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Almkerk, Andel, Giessen, Rijswijk	Woudrichem	1973	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Eethen, Veen, Wijk en Aalburg	Aalburg	1973	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Blankenham, Kuinre, Oldemarkt	Ijsselham	1973	Overijssel	Sub regionale herindeling
Blokkzijl, Giethoorn, Vollenhove, Wanneperveen	Brederwiede	1973	Overijssel	Sub regionale herindeling
Steenwijkerwold	Steenwijk	1973	Overijssel	Sub regionale herindeling
Doornspijk	Elburg	1974	Gelderland	Lokale herindeling
Assendelft, Koog aan de Zaan, Krommenie, Westzaan, Wormerveer, Zaandam, Zandijk	Zaanstad	1974	Noord-Holland	Lokale herindeling
Hoogland	Amersfoort	1974	Utrecht	Lokale herindeling

Geselecteerde herindelingen

4. Herindeling Houten
5. Herindeling Driebruggen
6. Herindeling Middelburg - Vlissingen
7. Herindeling Middelharnis
8. Herindeling Niedorp – Schermer
9. Herindeling Borsele – Goes
10. Herindeling Woudrichem – Aalburg
11. Herindeling Brederwiede
12. Herindeling Elburg
13. Herindeling Zaanstad

4. Herindeling Houten

- Samenvoeging van de gemeenten Schalkwijk en Tull en 't Waal tot de gemeente Houten

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19591960%3A0001856>
- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19601961%3A0001345>

4.1 Herindelingsproces Houten

In bovengenoemde stukken is geen informatie te vinden over het herindelingsproces van de gemeente Houten.

4.2 Motieven voor herindeling Houten

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Er komt slechts verspreide bebouwing voor; kernvorming ontbreekt in de gemeente. Ook heeft zij niet een gemeentesecretarie binnen haar grenzen. De secretarie, welke Tuil en 't Waal, evenals het gemeentepersoneel, gemeenschappelijk heeft met Schalkwijk, bevindt zich in laatstgenoemde gemeente. Tuil en 't Waal heeft voorts geen eigen burgemeester, secretaris en ontvanger. Van deze gemeente kan dan ook niet worden verwacht, dat zij tot een aan de eisen van de moderne samenleving beantwoordende belangenbehartiging komt. Gedeputeerde Stalen hebben daarom aanvankelijk overwogen. Tull en 't Waal te doen samenvoegen met de aangrenzende gemeente Schalkwijk (1933 inwoners). Alsdan zou echter een nieuwe gemeente ontstaan met niet meer dan rond 2450 inwoners, zodat niet van een betekenende versterking van de bestuurskracht gesproken zou kunnen worden” (Memorie van toelichting, p.1).
- II. “Vereniging van genoemde drie gemeenten zal een gemeente doen ontstaan met ruim 5850 inwoners. Zulk een gemeente zal voldoende kracht bezitten, de in aantal en omvang toenemende problemen in dit gebied het hoofd te bieden en tevens om initiatieven te ontplooien en geboden kansen te onderkennen en te benutten” (Memorie van toelichting, p.1).

Theta-type values

Er zijn geen theta-type values te herkennen in de bovengenoemde stukken.

5. Herindeling Driebruggen

- Samenvoeging van de gemeenten Hekendorp, Lange Ruige Weide, Papekop en Waarder tot de gemeente Driebruggen

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19611962%3A0001606>

5.1 Herindelingsproces Driebruggen

“Het grensbeloop van de gemeenten Gouda, Oudewater en Woerden belemmert een gezonde ontwikkeling dier gemeenten. Een zodanige ontwikkeling zal slechts mogelijk zijn, indien aan die gemeenten ruimte buiten het huidige territoir geboden wordt. Aangezien de gemeentelijke indeling van het oostelijke gebied der provincie Zuidholland, waarvan genoemde gemeenten deel uitmaken, ook overigens weinig bevredigend moet worden geacht, is de ondergetekende met Gedeputeerde Staten van Zuidholland van oordeel, dat een gemeentelijke herindeling van de gehele hier bedoelde streek wenselijk is” (Memorie van toelichting, p.1)

5.2 Motieven voor herindeling Driebruggen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De huidige gemeentelijke indeling bevredigt niet. Niet alleen zijn de gemeenten te klein, om tot een daadkrachtig bestuur te komen, maar bovendien vormt daartoe ook het onbevredigende grensbeloop een belemmering. Het dorp Driebruggen, waar zich de gemeenschappelijke secretarie van de gemeenten Hekendorp, Lange Ruige Weide en Papekop bevindt, is in twee gemeenten gelegen (Lange Ruige Weide en Waarder); het dorp Nieuwerbrug in vier gemeenten (Bodegraven, Waarder, Barwoutswaarder en Rietveld). De secretarie van laatstgenoemde drie gemeenten is in Woerden gehuisvest” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

- I. “Ook in de streek worden de bezwaren, aan de huidige indeling verbonden, gevoeld. Uit de bevolking zijn daarom in het verleden stemmen opgegaan om te komen tot grotere bestuurlijke eenheden. Ook Gedeputeerde Staten hebben plannen in die zin ontwikkeld” (Memorie van toelichting, p.2).

6. Herindeling Middelburg - Vlissingen

- Samenvoeging van de gemeenten Oost- en West-Souburg en Ritthem tot de gemeente Vlissingen
- Samenvoeging van de gemeenten Nieuw- en Sint Joosland en Sint Laurens tot de gemeente Middelburg

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19621963%3A0001488>

6.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van Walcheren en van het tot Zuid-Beveland behorende gedeelte van het Zuid-Sloe

“Als gevolg van gewijzigde omstandigheden en inzichten zijn door Gedeputeerde Staten in de loop van de tijd verschillende plannen voor een gemeentelijke herindeling van Walcheren opgesteld. Geen van deze plannen heeft de instemming van de raden van alle daarbij betrokken gemeenten kunnen verkrijgen. Intussen is onomstotelijk komen vast te staan, dat geen herindeling kan worden bereikt, waarmede alle gemeenten of zelfs een grote meerderheid van de gemeenten instemt. In beginsel hebben de raden van alle gemeenten op Walcheren bezwaar tegen beëindiging van de eigen gemeentelijke zelfstandigheid. Slechts enkele raden hebben zich, met het oog op de komende ontwikkeling, bereid getoond, de bestaande gemeentelijke zelfstandigheid in het beland van de vorming van een groter en krachtiger bestuurlijk geheel, op te offeren” (Memorie van toelichting, p.6).

6.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling van Walcheren en van het tot Zuid-Beveland behorende gedeelte van het Zuid-Sloe

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- “De kleine gemeenten, die onderling over het algemeen slechts nuance-verschillen vertonen, ondergaan, mede ten gevolge van haar zwakke financiële basis, geleidelijk een vershraling tot plaatselijke samenlevingen, die de autonome gemeentelijke zelfstandigheid niet ten volle tot haar recht kunnen doen komen. Weliswaar wordt in verschillende dorpen (nog) een eigen gemeenschapsleven in stand gehouden, doch dit neemt niet weg, dat het wel hoogst bezwaarlijk is, de kleine kernen, die, gegeven haar taak, in onvoldoende mate gestalte kunnen geven aan de functie, die ons staatsbestel aan de gemeenten toekent, als afzonderlijke bestuurseenheden te laten voortbestaan. Grotere gemeenten, met ruimere financiële middelen, zullen meer kracht kunnen ontwikkelen en de gemeentelijke autonomie op een meer bevredigende wijze kunnen verwezenlijken” (Memorie van toelichting, p.1).

- II. “Zoals in Zeeland over het algemeen het geval is, hebben ook de Walcherse kleine gemeenten ieder een eigen administratief apparaat, en voor het merendeel ieder een afzonderlijke burgemeester, secretaris en ontvanger. Het behoeft geen betoog, dat door vermindering van het aantal gemeenten op de bestuurskosten een belangrijke besparing zal worden verkregen, welke in het bijzonder het platteland ten goede zal komen. De hier te vormen nieuwe gemeenten zullen als gevolg van de mindere bestuurskosten, uiteraard meer voor andere doeleinden kunnen besteden” (Memorie van toelichting, p.1).
- III. “Sterke bestuurlijke eenheden, die over ruimer geldelijke middelen beschikken, kunnen uitsluitend door samenvoeging van gemeenten worden verkregen. Alleen op deze wijze zal aan de gemeentelijke bestuurskracht en de gemeentelijke autonomie meer inhoud kunnen worden gegeven” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

- I. “De problematiek, welke zich in de toekomst zal voordoen, zal niet langs de weg van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot een oplossing kunnen worden gebracht; zij is daarvoor te veelzijdig en te veel omvattend. Zouden van geval tot geval gemeenschappelijke regelingen moeten worden getroffen, dan zou van de taak der normale gemeentelijke bestuursorganen weinig overblijven. Het gemeenschappelijk belang, dat de gemeenten in de verschillende delen van Walcheren bindt, kan alleen dan op afdoende wijze worden behartigd, indien in elk van deze delen een gemeente wordt gevormd, welke het geheel omvat” (Memorie van toelichting, p.6).

7. Herindeling Middelharnis

- Samenvoeging van de gemeenten Nieuwe Tonge, Sommelsdijk en Stad aan 't Haringvliet tot de gemeente Middelharnis

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19641965%3A0002566>

7.1 Herindelingsproces Middelharnis

“Voor een verdere herziening van de gemeentelijke indeling van het gebied zijn plannen opgesteld of in voorbereiding. Het verst gevorderd is een voorstel tot gemeentelijke herindeling van Walcheren. Een wetsontwerp ter zake is op 18 oktober 1962 bij de Staten-Generaal ingediend. Voorts zijn in verschillende stadia van de in de gemeentewet voorgeschreven procedure in behandeling voorstellen van gedeputeerde staten van Zeeland tot gemeentelijke herindeling van Zeeuwsch-Vlaanderen en Zuid-Beveland en tot wijziging van de gemeentelijke indeling op Tholen. Ook het Zuid-Hollandse deel van het delta-gebied heeft de aandacht. Gedeputeerde staten dier provincie hebben herziening van de gemeentelijke indeling van Voorne-Putten in overweging, zij het, dat men daarmee nog niet zo ver is gevorderd, dat met de procedure ex gemeentewet een aanvang kon worden gemaakt. Het onderhavige voorstel heeft betrekking op Goeree-Overflakkee” (Memorie van toelichting, p.1).

“Een gemeentelijke herindeling van Goeree-Overflakkee is reeds vroeger bij gedeputeerde staten in overweging geweest. Verschillende plannen zijn daarbij naar voren gekomen, o.nt. een voorstel voor de vorming van vier gemeenten op het eiland. Laatstelijk hebben gedeputeerde staten voorgesteld te volstaan met samenvoeging van de gemeenten Middelharnis en Sommelsdijk en van de gemeenten Ooltgensplaat, Den Bommel en Oude-Tonge, gepaard gaande met enkele grenscorrecties van minder belang” (Memorie van toelichting, p.1).

7.2 Motieven voor herindeling Middelharnis

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het is in elk geval noodzakelijk, dat tijdig gemeenten worden gevormd, die de komende structuurwijzigingen kunnen opvangen en tegen de nieuwe taken zijn opgewassen. Zou daarmee worden gewacht totdat de veranderingen hebben plaats gevonden, dan zou een gemeentelijke herindeling te laat komen, omdat dan immers de gemeenten niet meer in staat zouden zijn, aan de ontwikkeling de nodige leiding te geven” (Memorie van toelichting, p.1).

- II. “Zullen zij niet opgewassen (kunnen) zijn tegen de geheel andere — zwaardere en bredere — taken, waarvoor zij zullen worden geplaatst, wanneer het eiland met de stormachtige ontwikkeling van het zuidelijke deel van de Randstad Holland in aanraking komt. De huidige gemeentelijke indeling is daarop niet berekend. Van de 13 gemeenten tellen er 5 minder dan 2000 inwoners, terwijl van slechts 2 gemeenten het inwonertal de 4000 te boven gaat, te weten Middelharnis met 5200 en Ouddorp met 4266 inwoners. De kleine gemeenten kunnen bezwaarlijk in staat worden geacht de problemen, die op haar zullen afkomen en die niet alleen op een ruimer gebied dan dat van de afzonderlijke gemeenten betrekking zullen hebben doch ook van een voor haar ongekend grote omvang en diepgang zullen zijn, te beheersen. In dit verband moet worden gedacht aan de massale trek uit de nabij gelegen centra en van elders naar de recreatiegebieden met alle zorgen op financieel, maatschappelijk en cultureel gebied, welke zich daarbij voordoen en voorts aan de industriële ontwikkeling, welke het oostelijke deel van het eiland te wachten staat” (Memorie van toelichting, p.1).
- III. “De komende ontwikkeling, welke nog tal van voorzieningen vergt, zal van de plaatselijke overheid een slagvaardig en adequaat optreden vragen en haar voor niet onbelangrijke kosten plaatsen. Een gemeentelijke herindeling biedt ruimere geldelijke middelen dan de afzonderlijke gemeenten” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

- I. “Aan een gemeentelijke herindeling van Goeree-Overflakkee, gericht op de vorming van (voldoend bestuurskrachtige) gemeenten met voldoende bestuurlijke mogelijkheden, dienen naar de mening van de ondergetekende twee uitgangspunten ten grondslag te liggen. In de eerste plaats zal de plaatselijke bevolking, die met een eigen gemeentelijk leven in de verschillende dorpen vertrouwd is, niet in een groter bestuurlijk geheel moeten worden opgenomen, dan voor een verantwoorde ontwikkeling van het eiland noodzakelijk is” (Memorie van toelichting, p.2).
- II. “Het gemeenschappelijk belang, dat de gemeenten in de bovenbedoelde vier verschillende delen van het eiland bindt, kan alleen dan op afdoende wijze worden behartigd, indien in elk van deze vier delen een gemeente wordt gevormd, welke het geheel omvat” (Memorie van toelichting, p.2).

8. Herindeling Niedorp - Schermer

- Samenvoeging van de gemeenten Oterleek, Schermerhorn en Zuid- en Noord-Schermer tot de nieuw te vormen gemeente Schermer
- Samenvoeging van de gemeenten Nieuwe Niedorp, Oude Niedorp en Winkel tot de nieuw te vormen gemeente Niedorp

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19691970%3A0004000>

8.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling in het noordelijke deel van Noord-Holland

“In het noordelijke deel van de provincie Noord-Holland hebben de raden van zeventien daar gelegen gemeenten het initiatief genomen om te komen tot de opheffing van die gemeenten en de vorming van zes nieuwe gemeenten. Reeds lang is de gemeentelijke indeling van Noord-Holland onderwerp van studie. In de jaren 1949, 1951 en 1959 verschenen delen van het rapport van de „Provinciale Commissie ter bestudering van de gemeentelijke indeling van Noord-Holland” (Commissie-Ter Veen genoemd). In 1965 belasten gedeputeerde staten een nieuwe commissie met het uitbrengen van advies inzake een gemeentelijke herindeling in verschillende delen van de provincie. Voor wat betreft oostelijk WestFriesland is deze commissie inmiddels goeddeels met haar arbeid gereed gekomen. Verwacht mag worden, dat in het laatste kwartaal van 1969 door gedeputeerde staten, overeenkomstig de in de gemeentewet (art. 157-166) voorgeschreven procedure, een aanvang zal kunnen worden gemaakt met de voorbereiding van een voorstel tot gemeentelijke herindeling van dit gebied. Het zal dan nog wel tot rond de jaarwisseling 1971/1972 duren, voordat met dat voorstel het stadium zal zijn bereikt, waarin de thans aan de orde zijnde ontwerpen verkeren. De ondergetekende deelt de zienswijze van de raden en van gedeputeerde staten, dat daar niet op moet worden gewacht” (Memorie van toelichting, p.1).

8.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling in het noordelijke deel van Noord-Holland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “In hun verzoek om samenvoeging hebben de raden overwogen, dat de ruilverkaveling Niedorper Kogge tot schaalvergroting op agrarisch gebied leidt, dat de hiermede samenhangende problematiek op korte termijn tot maatregelen op bestuurlijk gebied dwingt en dat de noodzakelijke culturele en maatschappelijke begeleiding beter door één dan door drie gemeenten kan geschieden” (Memorie van toelichting, p.3).

- II. “Tussen de gebieden van de drie gemeenten bestaat huns inziens een duidelijke structurele overeenkomst. Zij achten het van belang, dat voor het totale territoire één structuurplan tot stand wordt gebracht, dat uit één hand en met meer kracht dan de afzonderlijke gemeenten kunnen opbrengen, kan worden verwezenlijkt” (Memorie van toelichting, p.3).

Theta-type values

In het bovengenoemde document zijn geen theta-type values te herkennen.

9. Herindeling Borsele – Goes

- Samenvoeging van de gemeenten 's-Heer Arendskerke, Kattendijke, Kloetinge en Wolphaarstdijk tot de gemeente Goes
- Samenvoeging van de gemeenten Baarland, Borssele, Driewegen, Ellewoutsdijk, 's-Gravenpolder, 's-Heer Abtskerke, 's-Heer Arendskerke, 's-Heerenhoek, Heinekenszand, Hoedekenskerke, Nisse, Oudelande en Overzande tot de nieuw te vormen gemeente Borsele

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19661967%3A0001274>

9.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van Zuid-Beveland

“De raad der gemeente Wemeldinge heeft op 18 februari 1966 in een motie (zie daarvoor ook hierna bij 4) onder meer uitgesproken, dat de voorgestelde herziening van de gemeentelijke indeling op Zuid-Beveland niet berust op nauwkeurig feitelijk onderzoek en een vast beleid”. De ondergetekende moet er op wijzen, dat deze opmerking aan het adres van gedeputeerde staten van Zeeland onjuist is. Gedeputeerden hebben aan hun voorstel een grondig en nauwkeurig feitelijk onderzoek doen voorafgaan. Voorts mag uit de omstandigheid, dat het provinciaal bestuur, tijdens het verloop van de voorbereidingsprocedure ex gemeentewet (artikel 157— 166), mede als gevolg van met name ook in het parlement gewijzigde inzichten, tot een herziening van het oorspronkelijke plan is gekomen, uiteraard niet worden afgeleid, dat het gedeputeerde staten aan een vast beleid ontbreekt” (Memorie van toelichting, p.2).

9.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling van Zuid-Beveland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het lijkt immers geen twijfel, dat straks de gemeenten, lang vóóordat van geval tot geval de ontwikkelingen zullen aanvangen, belangrijke taken zullen hebben te vervullen. Van de gemeenten zal méér worden gevraagd, dan dat zij op de ontwikkelingen toezien, deze over zich laten komen. De gemeenten moeten ook in de voorbereidingsperiode, bij de opbouw, haar inbreng kunnen leveren; zij zullen hebben te begeleiden; zij zullen met rijk en provincie — met name in de aanlooptijd — in goed samenspel de lijnen moeten uitzetten, waarlangs de mogelijkheden tot realisering zullen kunnen worden gebracht. Zou de gemeentelijke herindeling worden uitgesteld, dan zouden niet alleen de gemeenten „de boot missen” doch dan zouden ook de ontwikkelingen de zo noodzakelijke voorbereiding en begeleiding op gemeentelijk niveau ontberen” (Memorie van toelichting, p.2).

- II. “De ondergetekende zou aan deze aangelegenheid geen aandacht hebben geschonken, ware het niet, dat de houding van de raad van Wemeldinge vermoedelijk is ingegeven door de gedachte, dat de tekortkomingen van de gemeentelijke indeling in Zuid-Beveland op andere wijze dan door herindeling zouden kunnen worden opgevangen, met name door de instelling van een bijzondere bestuursvorm. Daarbij zou dan kunnen worden gedacht aan een, in één orgaan te bundelen, pakket van gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel aan een bij wet ad hoc in te stellen coördinerend lichaam, waaraan kwalitatief en kwantitatief belangrijke gemeentelijke taken zouden moeten worden overgedragen. In deze richting moet echter naar het inzicht van de ondergetekende — dat door gedeputeerde staten ten volle wordt gedeeld — de oplossing stellig niet worden gezocht” (Memorie van toelichting, p.2).

- III. “Afgezien hiervan zouden zich allerlei praktische bezwaren voordoen, als hoedanig niet alleen moeten worden genoemd de positie van „*tweederangs*” *burgemeesters, secretarissen, en dergelijke voor de ontmantelde gemeenten en de dominerende functie van het orgaan ten opzichte van die gemeenten, doch met name ook de financiële structuur.* Hoe immers zouden gemeenten, die wegens haar geringe inwonertal slechts over uiterst beperkte middelen kunnen beschikken, bovendien nog een krachtig en doelmatig overkoepelend orgaan kunnen financieren?” (Memorie van toelichting, p.2).

- IV. “Een gemeente, die het gebied van de zak van Zuid-Beveland in zijn geheel omvat, zal de behartiging van de thans aan de orde zijnde — hoofdzakelijk agrarische — belangen op de meest doeltreffende wijze kunnen waarborgen en zal daarenboven het best passende bestuurlijke kader zijn om de redelijkerwijs te verwachten structurele wijzigingen op te vangen” (Memorie van toelichting, p.7).

Theta-type values

- I. “Daarbij mag dan bepaald niet buiten de aandacht blijven, dat bij een dergelijke koude annexatie de kleine gemeenten niet zouden opgaan in een grotere gemeente doch — praktisch gesproken — in een streekorgaan, waarop de bevolking, het orgaan eenmaal ingesteld zijnde, vrijwel geen invloed zou kunnen uitoefenen. Bovendien zou een dergelijk streekorgaan, dat met de voornaamste gemeentelijke bevoegdheden zou moeten worden toegerust, óf door de bewoners niet als hun eigen bestuur worden ervaren, waardoor de begeerde binding met de bevolking zou ontbreken, óf door de bewoners wel als hun eigen bestuur worden aangezien, in welk geval handhaving van de gemeentelijke zelfstandigheid, in casu een verschrompelde doublure in de vorm van het „oude” gemeentebestuur, overbodig zou zijn. Het komt de ondergetekende voor, dat kleine gemeenten, die — zoals een enkele op Zuid-Beveland — de beëindiging van de gemeentelijke zelfstandigheid door de instelling van een orgaan, als bedoeld, willen ontgaan, niet voldoende scherp onderkennen, dat de door haar verlangde constructie zou leiden tot gemeenten, die de naam gemeente onwaardig zijn” (Memorie van toelichting, p.2).

- II. “De bevolkingsaantallen (25 000, 17 000, 15 000 en 7200) zijn zodanig, dat een evenwichtige ontplooiing van de relatie bestuur-bestuurden, alleszins gewaarborgd kan worden geacht. De oppervlakte van de nieuwe gemeenten mogen in vergelijking tot de bestaande situatie groot lijken, zij zijn dat in feite niet. De omvang van de nieuwe gemeente Reimerswaal wordt door circa 60 en die van de nieuwe gemeente Borsele wordt — als gezegd — door rond 40 Nederlandse gemeenten overtroffen. Stellig kan niet worden gesteld, dat in die gemeenten minder of alleen kleinere kernen dan in de nieuwe gemeenten Reimerswaal en Borsele worden gevonden; eerder is het tegendeel het geval” (Memorie van toelichting, p.3).

10. Herindeling Woudrichem – Aalburg

- Samenvoeging van de gemeenten Eethen, Veen en Wijk en Aalburg tot de nieuw te vormen gemeente Aalburg
- Samenvoeging van de gemeenten Almkerk, Andel, Giessen en Rijswijk tot de nieuw te vormen gemeente Woudrichem

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19701971%3A0004209>

10.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van het Land van Heusden en Altena

“De gemeentelijke indeling van het Land van Heusden en Altena is in de streek reeds jarenlang in discussie. Uit de streek is aanvankelijk de gedachte naar voren gekomen, de gemeenten Andel, Giessen en Rijswijk en de gemeenten Eethen, Wijk en Aalburg en Veen samen te voegen en voorts te volstaan met enkele grenscorrecties van ondergeschikte betekenis” (Memorie van toelichting, p.1).

Gedeputeerde staten van Noord-Brabant hebben in tegenstelling tot de discussie in de streek een herindelingsplan opgesteld met een voorstel voor drie gemeenten. “In het rapport (van 1964) van de Provinciale Planologische Dienst voor Noord-Brabant inzake een nieuwe bestuurlijke indeling van het Land van Heusden en Altena, wordt in verband daarmee gewezen op een publikatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek over de bevolkingsgroei van de 78 economisch-geografische gebieden in Nederland over de laatste honderd jaar” (Memorie van toelichting, p.3).

“Ook in de streek rijpte de gedachte dat met het oog op de te verwachten ontwikkeling een duidelijke toekomstvisie geboden was. In 1964 werd door de in de „Stichting het Streekorgaan in het Land van Heusden en Altena” samenwerkende gemeenten aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opdracht verstrekt een onderzoek in te stellen naar de meest gewenste ontwikkeling en aan de hand daarvan uitgangspunten aan te bevelen voor een ontwikkelingsplan voor het gehele gebied. Het onderzoek is vervat in de reeds genoemde discussienota „Het Land van Heusden en Altena in perspectief” (mei 1965)” (Memorie van toelichting, p.5).

10.2 Motieven voor herindeling Aalburg

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De discussienota van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten „Het Land van Heusden en Altena in perspectief" geeft dit als volgt weer: „Bij de structuurvergroting die zich reeds thans voordoet, worden de inwoners geconfronteerd met omstandigheden die, voortkomende uit het verleden, in vroegere tijd wellicht voldoende waren, maar die in de huidige ontwikkeling ontoereikend zijn: de wegen bijvoorbeeld, voor zover in ruilverkavelingsverband nog niet gecorrigeerd of vervangen, zijn voor het moderne verkeer te bochtig en te smal. Er zijn in het gebied te veel, te kleine en te oude woningen (saneringsprobleem) en te kleine bedrijven; suboptimaal zijn ook de spreiding van een nog te weinig omvangrijke bevolking over te veel en te kleine kernen, te weinig industriële ontwikkeling, een te weinig gedifferentieerd en te veel verspreid verzorgingsapparaat (o.a. winkels), te weinig communicatiemogelijkheden binnen de streek en van sommige delen ervan met kernen buiten de streek (busvervoer) enz.” (Memorie van toelichting, p.4).
- II. “Zowel naar economische structuur als naar *sociale verhoudingen* brengen genoemde factoren een ware reconstructie tot stand. Een goede begeleiding in het bestuurlijke vlak, waartoe ook een herziening van de gemeentelijke indeling gerekend moet worden, moet daarbij onontbeerlijk worden geacht. De problematiek waarvoor het gebied zich thans gesteld ziet, komt eveneens naar voren in het hiervoor genoemde rapport van de provinciale planologische dienst in Noord-Brabant inzake een nieuwe bestuurlijke indeling van het Land van Heusden en Altena” (Memorie van toelichting, p.5).
- III. “De kern heeft echter door haar perifere ligging slechts beperkte regionale betekenis, waardoor er nog een vrij sterke oriëntatie is op de regionale centra buiten het gebied. Als urgente taakstelling moet dan ook aangemerkt worden een sterke concentratie van de bevolking en wel zodanig, dat zo spoedig mogelijk een beperkt aantal kernen, over het gebied verspreid, beschikbaar komt, dat kan functioneren als steunpunten van een adequaat verzorgingsapparaat, ten voordele van het gehele gebied” (Memorie van toelichting, p.5).
- IV. “Uit een oogpunt van versterking van het bestuursapparaat is echter in vergelijking met de modellen A en B - zoals hiervoor gesteld - gestreefd naar grotere gemeenten. Uitgaande van de oriëntatiestructuur en de differentiatie van het gebied in levensbeschouwelijk opzicht” (Memorie van toelichting, p.6).

Theta-type values

- I. “De afstanden zijn dan ook niet alleen fysiek, maar ook in mentaal opzicht zeer aanzienlijk. Het bestuursapparaat komt daarbij ver van de bevolking af te staan, hetgeen het beleid van de stimulering van enkele centra zeer zal bemoeilijken. In deze situatie mist het gemeentelijk bestuursapparaat als instrument van maatschappelijke opbouw in ruime zin het natuurlijke fundament van een samenhangend gebied” (Memorie van toelichting, p.6).

11. Herindeling Brederwiede

- Samenvoeging van de gemeenten Blokzijl, Giethoorn, Vollenhove en Wanneperveen tot de nieuw te vormen gemeente Brederwiede

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19691970%3A0004831>
- Voorlopig verslag
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19701971%3A0002300>

11.1 Herindelingsproces Brederwiede

“Dat door het uitblijven van definitieve beslissingen over de gemeentelijke herindeling van N.W.-Overijssel, waarover reeds sinds 1959 wordt gesproken, ontevredenheid en onrust zijn ontstaan bij de betrokken overheidsinstanties, ambtenaren en bevolking. Het tempo nodig om de vele problemen in dit gebied voortvarend op te lossen, kon niet worden aangehouden. Juist die problemen eisen schaalvergroting en een breed opgezette bestuurlijke en organisatorische aanpak. De bij deze herindeling betrokken gemeenten zijn ondanks soms geboekte resultaten veelal door het ontbreken van o.m. financiële mogelijkheden niet in staat (geweest) ieder voor zich een bevredigend antwoord te geven op de uitdagingen van dit gebied” (Voorlopig verslag, p.1).

Het streekplan N.W. Overijssel van 1968 omvatte een aantal taakstellingen voor het Noordwestelijke deel van Overijssel. De opzet van gedeputeerde staten in 1964 om de gemeenten in het gebied te vormen tot één gemeente ademde dezelfde geest.

11.2 Motieven voor herindeling Brederwiede

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Aangezien een nog verdergaande samenwerking tussen deze negen gemeenten op een veelheid van uiteenlopende activiteiten betrekking moet hebben, zou dit samengaan een omslachtig karakter verkrijgen. *Een aanmerkelijke uitholling van de bevoegdheden en taak van de gemeenten zou het gevolg zijn, terwijl overigens de wet gemeenschappelijke regelingen ook niet beoogt een oplossing te geven voor een dergelijk complex van voorzieningen.* In deze situatie moet als enige doelmatige oplossing worden aangemerkt het gehele gebied van N.W.Overijssel tot één gemeente Beulake te verenigen. Op deze wijze zal één sterke gemeente met een goed geoutilleerd administratief-technisch apparaat ontstaan, welke door haar bestuurskracht niet alleen de vele vraagstukken in dit gebied tot oplossing kan brengen, doch ook op passende wijze de belangen van de gehele streek bij Rijk, provincie en andere instanties zal kunnen behartigen, ten voordele van de bevolking van dit gedeelte van de provincie” (Voorlopig verslag, p.1-2).

- II. “Het particulier initiatief op meer dan één werkterrein begeert een organisatievorm, afgestemd op het hele gebied. Deels lopen (gemeente)bestuurlijke inzichten en vormgevingen met deze tendenzen parallel. *Mede hierdoor worden de aanwezige ondoorzichtigheid en ontoereikendheid blootgelegd*” (Voorlopig verslag, p.2).
- III. “De gevoeligheden die de eerste tijd stellig in die ene gemeente zullen blijken te bestaan, kunnen niet opwegen tegen de voordelen van een bestuur met praktisch fulltime wethouders, met een kwalitatief goed bemand apparaat, met een gecoördineerde aanpak op een breed terrein, dat hiermede aansluit op visies en organisatievormen, door velen geformuleerd en begeerd” (Voorlopig verslag, p.2).
- IV. “Deze nieuwe gemeente zal een belangrijke functie moeten vervullen op recreatief en toeristisch gebied. Met name de hier gelegen Wieden, waaromheen de woonkernen zijn gegroepeerd, worden in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland genoemd als een park- en watersportgebied van regionale betekenis. Daar is ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de recreatievoorzieningen en de bescherming van het aanwezige natuurschoon, een gecoördineerd beleid voor het gehele gebied nodig” (Memorie van toelichting, p.2).

Theta-type values

In beide documenten komen geen theta-type values voor. Wel kan de schuingedrukte tekst bij *sigma-type value I* en *II* worden getypeerd als theta-type value.

12. Herindeling Elburg

- Samenvoeging van de gemeente Doornspijk tot de gemeente Elburg

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19711972%3A0005884>
- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19731974%3A0003252>

12.1 Herindelingsproces Elburg

“Als sluitstuk van de gemeentelijke herindelingen op de Noordwest-Veluwe hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland aan de raden der gemeenten Doornspijk, Elburg en Oldebroek en aan de raad der voormalige gemeente Ermelo een plan voorgelegd, strekkende tot samenvoeging van de gemeenten Doornspijk en Elburg en wijziging van de grenzen der gemeenten Oldebroek en Ermelo (thans Nunspeet). De raden van de gemeenten Doornspijk en Elburg hebben zich, nadat burgemeester en wethouders dier gemeenten in een gezamenlijk preadvies in die zin hadden geadviseerd, in positieve zin over de voorgestelde vereniging van die gemeenten uitgesproken. Zij zijn van mening, dat door deze samensmelting een welkome versterking van de gemeentelijke bestuurskracht zal worden verkregen. Beide raden achten aan de combinatie bovendien het voordeel verbonden, dat daardoor de belemmering, die de huidige grens tussen de gemeenten Doornspijk en Elburg voor de uitbreiding van de bebouwing van het in ruimtenood verkerende Elburg vormt, wordt weggenomen” (Memorie van toelichting, p.1).

12.2 Motieven voor herindeling Elburg

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values + theta-type values

Motieven/argumenten staan niet nadrukkelijk genoemd in bovengenoemde stukken.

13. Herindeling Zaanstad

- Samenvoeging van de gemeenten Assendelft, Koog aan de Zaan, Krommenie, Westzaan, Wormerveer, Zaandam en Zaandijk tot de nieuw te vormen gemeente Zaanstad

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19701971%3A0004181>

13.1 Herindelingsproces Zaanstad

“Op basis van dit streekplan verrichte studies hebben aangetoond dat het aanbeveling verdient, hier tevens (naast Zaandam) een tweede streekcentrum te stichten. Met verheuging kan worden vastgesteld, dat de gemeentebesturen in de Zaanstreek hebben doen blijken, zich van vergaande ontwikkelingen in de streek en van eventuele bestuurlijke consequenties daarvan, bewust te zijn. Met uitzondering van Krommenie hebben enige jaren geleden alle Zaangemeenten gezamenlijk het Instituut voor Bestuurswetenschappen opdracht gegeven een onderzoek in te stellen naar de aard en de omvang van de in de streek te verwachten ontwikkeling en te adviseren omtrent de bestuurlijke voorzieningen, die met het oog daarop zullen moeten worden getroffen” (Memorie van toelichting, p.1).

Het Instituut voor Bestuurswetenschappen bracht in mei 1966 een interim-advies waarbij de betrokken gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling zouden moeten gaan samenwerken in het Ontwikkelingsschap Zaanstreek. Dit advies werd vrij snel opgevolgd door de betrokken gemeente(raden). Het uiteindelijke advies omvatte twee globale taakgebieden voor de Zaanstreek: 1) een enorme bevolkingstoename en de daarbij horende bouw van woningen en voorzieningen; 2) een bijdrage in de verdere ontwikkeling van het Noordzeekanaalgebied.

13.2 Motieven voor herindeling Zaanstad

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

Opvallend dat er geen sigma-type values zijn te herkennen in het bovengenoemde stuk.

Theta-type values

- I. “Wanneer wordt bedacht, dat de Zaanstreek in de toekomst nog meer dan reeds nu het geval is, één samenhangend woon en werkgebied zal zijn en dat hier, als gevolg daarvan, een dermate vergaande verstrengeling van belangen zal optreden, dat - voor zover deze van enige betekenis zijn - belanden welke zich tot één gemeente beperken zich vrijwel niet zullen voordoen, zal het duidelijk zijn, dat een bestuurlijke integratie niet kan worden gemist. Een bestuurlijke integratie kan op

twee manieren worden bereikt, te weten door de vorming van een gewest en door samenvoeging” (Memorie van toelichting, p.2).

- II. “Aan samenwerking moeten evenwel grenzen worden gesteld; zo mag zij de overzichtelijkheid (de doorzichtigheid) van het plaatselijke bestuur niet verloren doen gaan en mag zij niet tot uitholling van de samenwerkende gemeenten leiden. In de Zaanstreek, waar de gemeenten meer dan zestig gemeenschappelijke regelingen hebben aangegaan, dreigt de samenwerking deze grenzen te overschrijden, zo zij dat al niet heeft gedaan” (Memorie van toelichting, p.2).
- III. “Daar komt bij, dat van de gemeenten redelijkerwijs niet zou kunnen worden gevergd, dat zij het gemeentelijk belang - in casu het handhaven van de eigen positie en het opvoeren van het eigen bevolkingsaantal - op een het eigen bestaan ontwrichtende wijze ondergeschikt zouden maken aan het algemeen belang, dat gericht is op modernisering en verdere ontwikkeling van de streek in haar geheel, in het bijzonder ook op het buiten de eigen gemeente stichten van nieuwe woon- en werkgebieden” (Memorie van toelichting, p.2).

Bijlage V. Onderzoeksverantwoording tijdvak C

In dit tijdvak vallen de gemeentelijke herindelingen van 1976 tot 1990. Het onderstaande overzicht laat alle herindelingen zien die in deze periode hebben plaatsgevonden. De grijs gemarkeerde herindelingen zijn aan de hand van een aantal criteria geselecteerd en onderzocht. Streeksgewijze en sub regionale herindelingen die in samenhang zijn vormgegeven en binnen de selectie van de onderzoeksobjecten vallen, zijn ook in samenhang onderzocht.

Betrokken gemeenten	Opgegaan in	Jaartal herindeling	Provincie	Herindelingsschaal
Beesd, Buurmalsen, Deil	Geldermalsen	1978	Gelderland	Sub regionale herindeling
Beusichem, Zoelen	Buren	1978	Gelderland	Sub regionale herindeling
Est en Opijnen, Haften, Ophemert, Varik, Waardenburg	Neerijnen	1978	Gelderland	Sub regionale herindeling
Egmond aan Zee, Egmond-Binnen	Egmond	1978	Noord-Holland	Lokale herindeling
Uithuizen, Uithuizermeeden	Hefshuizen	1979	Groningen	Lokale herindeling
Abbekerk, Midwoud, Opperdoes, Sijbekarspel, Twisk	Noorder-Koggenland	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Avenhorn, Berkhout, Oudendijk, Ursem	Wester-Koggenland	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Blokker, Zwaag	Hoom	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Bovenkarspel, Grooteboek	Stede Broec	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Hensbroek	Obdam	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Hoogkarspel, Westwoud	Bangert	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Hoogwoud	Opmeer	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Nibbixwoud	Wognum	1979	Noord-Holland	Streeksgewijze herindeling
Ewijk	Beuningen	1980	Gelderland	Sub regionale herindeling
Overasselt	Heumen	1980	Gelderland	Sub regionale herindeling
Abbenbroek, Geervliet, Heenvliet, Oudenhoorn, Zuidland	Bemisse	1980	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Oostvoorne, Rockanje	Westvoorne	1980	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Vierpolders, Zwartewaal	Brielle	1980	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Berg en Terblijt, Valkenburg-Houthem	Valkenburg aan de Geul	1981	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Amstenrade, Oirsbeek	Schinnen	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Bemelen, Cadier en Keer, Mheer, Noorbeek, Sint Geertruid	Margraten	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Bingelrade, Jabeek, Merkelbeek, Schinveld	Onderbanken	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Bocholtz	Simpelveld	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Bunde, Geulle, Ulestraten	Meerssen	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Elsloo, Urmond	Stein	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Eijgelshoven	Kerkrade	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Grevenbicht, Obbicht en Papenhoven	Born	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Gronsveld	Eijsden	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Hoensbroek	Heerlen	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Hulsberg, Schimmert, Wijnandsrade	Nuth	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Klimmen	Voerendaal	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Limbricht, Munstergeleen	Sittard	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Nieuwenhagen, Schaesberg, Ubach over Worms	Landgraaf	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Nieuwstadt, Roosteren	Susteren	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Slenaken	Wittem	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Spaubeek	Beek	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Wijlre	Gulpen	1982	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Baarderadeel, Hennaarderadeel	Littenseradeel	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Barradeel, Franeker	Franekeradeel	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Dokkum, Oostdongeradeel, Westdongeradeel	Dongeradeel	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Doniawerstaal, Haskerland	Scharsterland	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Hemelumer Oldeferd, Hindeloopen, Stavoren, Workum	Nijefurd	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Idaarderadeel, Rauwerderhem, Uttingeradeel	Boornsterhem	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Ijlst	Wymbritseradeel	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Sloten	Gaasterland	1984	Friesland	Streeksgewijze herindeling
Appeltern, Dreumel	Wamel	1984	Gelderland	Sub regionale herindeling
Batenburg, Bergharen	Wijchen	1984	Gelderland	Sub regionale herindeling
Horssen	Druten	1984	Gelderland	Sub regionale herindeling
Goudswaard, Nieuw-Beijerland, Piershil, Zuid-Beijerland	Korendijk	1984	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Heinenoord, Maasdam, Mijnsheerenland, Puttershoek, Westmaas	Binnenmaas	1984	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Klaaswaal, Numansdorp	Cromstrijen	1984	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Herwen en Aerdt, Pannerden	Rijnwaarden	1985	Gelderland	Lokale herindeling
Ammerstol, Berkenwoude	Bergambacht	1985	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Gouderak, Ouderkerk aan den IJssel	Ouderkerk	1985	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Haastrecht, Stolwijk	Vlist	1985	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Krimpen aan de Lek, Lekkerkerk	Nederlek	1985	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Poortugaal, Rhoon	Albrandswaard	1985	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling

Zie het vervolg op de volgende pagina.

Asperen, Herwijnen, Heukeelum	Vuren	1986	Gelderland	Lokale herindeling
Everdingen, Hagestein	Vianen	1986	Utrecht	Lokale herindeling
Ameide, Hei- en Boeicop, Leerbroek, Lexmond, Meerkerk, Nieuwland, Tienhoven	Zederik	1986	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Arkel, Giessenburg, Hoogblokland, Hoornaar, Noordeloos, Schelluinen	Giessenlanden	1986	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Bleskensgraaf en Hofwegen, Brandwijk, Goudriaan, Molenaarsgraaf, Ottoland, Oud-Alblas, Wijngaarden	Graafstroom	1986	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Groot-Ammers, Langerak, Nieuwpoort, Streefkerk	Liesveld	1986	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Kedichem, Schoonrewoerd	Leerdam	1986	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Benschop, Polsbroek	Lopik	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Kamerik, Zegveld	Woerden	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Kockengen	Breukelen	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Linschoten, Willeskop	Montfoort	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Mijdrecht, Vinkeveen en Waverveen, Wilnis	De Ronde Venen	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Nigtevecht	Loenen	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Snelrewaard	Oudewater	1989	Utrecht	Streeksgewijze herindeling
Driebruggen	Reeuwijk	1989	Zuid-Holland	Streeksgewijze herindeling
Kantens, Usquert, Warffum	Hefshuizen	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Adorp, Baflo, Ezinge	Winsum	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Aduard, Grijskerk, Oldehove	Zuidhorn	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Bierum, Termunten	Delfzijl	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Eenrum, Kloosterburen, Leens	Ulrum	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Finsterwolde, Nieuweschans	Beerta	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Meeden, Muntendam	Oosterbroek	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Middelstum, Stedum, 't Zandt	Loppersum	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Midwolda, Nieuwolda	Scheemda	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Nieuwe Pekela, Oude Pekela	Pekela	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Grootegast	Oldekerk	1990	Groningen	Streeksgewijze herindeling
Sint Pancras	Langedijk	1990	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Barsingerhorn	Anna Paulowna, Niedorp	1990	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Callantsoog	Zijpe	1990	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Sint Maarten, Warmenhuizen	Harenkarspel	1990	Noord-Holland	Sub regionale herindeling

Geselecteerde herindelingen

14. Herindeling Neerijnen
15. Herindeling Noorder-Koggenland – Wester-Koggenland
16. Herindeling Margraten – Onderbanken – Born – Landgraaf
17. Herindeling Nijefurd – Boornsterhem
18. Herindeling Binnenmaas
19. Herindeling Ouderkerk
20. Herindeling Vuren – Graafstroom
21. Herindeling Woerden
22. Herindeling Hefshuizen – Ulrum
23. Herindeling Harenkarspel

14. Herindeling Neerijnen

- Samenvoeging van de gemeenten Est en Opijnen, Ophemert, Varik en Waardenburg tot de nieuw te vormen gemeente Neerijnen

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19741975%3A0004870>
- Bijlagen van de memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19751976%3A0002938>

14.1 Herindelingsproces Neerijnen

Het provinciebestuur van de provincie Gelderland heeft mede op ingeven van het rapport van prof. Dr. H. A. Brasz een aantal acties in gang gezet om gemeentelijke herindeling in het gebied van de West-Betuwe te realiseren. De provincie voelde zich daarbij gesteund door het reeds eerder uitgebrachte Memorandum van het Rijk. In dat Memorandum zette het Rijk uitgangspunten en argumenten voor zowel schaalvergroting als schaalverkleining uiteen. In het herindelingsproces en het voorstel van de provincie konden de gemeenten Est en Opijnen, Ophemert en Varik en Waardenburg zich niet vinden. Daarop stelden de gemeenten op vrijwillige basis voor om met elkaar samen te gaan.

14.2 Motieven voor herindeling Neerijnen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De afwezigheid van voldoende mensen met specialistische kennis en bekwaamheden” constateert het rapport van een onder leiding van prof. dr. H. A. Brasz verricht bestuurskundig onderzoek ten aanzien van deze gemeenten „draagt er toe bij dat een aantal taken niet zelfstandig door de gemeenten kunnen worden behartigd (al spelen hier natuurlijk ook andere factoren een rol)” (Memorie van toelichting, p.1).
- II. “Uit alle gegevens blijkt, aldus het rapport Brasz, ‘dat er, ook in bestuurlijk opzicht, een belangrijk kwalitatief en kwantitatief verschil bestaat tussen de niet-kerngemeenten enerzijds en Tiel, Culemborg en Geldermalsen anderzijds’. De laatstgenoemde gemeenten kennen een relatief rijk geschakeerde zelfstandige taakbehartiging, en vervullen een verzorgingsfunctie ten aanzien van de intergemeentelijke samenwerking” (Memorie van toelichting, p.2).
- III. “Een doorzichtige en vooral ook doelmatige verdeling van taken en bevoegdheden tussen provincie-nieuwe-stijl en gemeenten wordt immers door de spectaculaire verschillen in inwonertallen van de gemeenten verhinderd. De aanwezigheid van

relatief vele kleine gemeenten vormt onmiskenbaar een drijfveer tot versterking van de provincie ten koste van de gemeenten - indien aan de gemeenten zoveel mogelijk een uniform pakket van taken en bevoegdheden moet worden gelaten - die verder gaat dan voor de grotere gemeenten noodzakelijk kan worden genoemd” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.4).

Theta-type values

- I. “Het belangrijkste middel waarmee men tot op heden tracht dit gebrek te compenseren, te weten een (ingewikkeld) stelsel van intergemeentelijke samenwerking, brengt de democratie op het plaatselijk vlak - die juist in de hier bedoelde gemeenten een aantal gunstige aspecten kent - in gevaar, terwijl bovendien de doelmatigheid van deze oplossing aan twijfel onderhevig is, waarna de conclusie luidt dat er ‘inderdaad behoefte bestaat aan een reorganisatie van het gemeentelijk bestuur in de West-Betuwe’” (Memorie van toelichting, p.2).

15. Herindeling Noorder-Koggenland – Wester-Koggenland

- Samenvoeging van de gemeenten Avenhorn, Berkhout, Oudendijk en Ursem tot de nieuw te vormen gemeente Wester-Koggenland
- Samenvoeging van de gemeenten Abbekerk, Midwoud, Opperdoes, Sijbekarpsel en Twisk tot de nieuw te vormen gemeente Noorder-Koggenland

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19751976%3A0005932>

15.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van oostelijk Westfriesland

“Het door bovengenoemde commissie in 1966 vervaardigde ‘Rapport over een gemeentelijke herindeling van Westfriesland’ hebben gedeputeerde staten aanvaard als een suggestie om te geraken tot een herindeling van Westfriesland. Bij de vervaardiging van dit rapport is mede aandacht geschonken aan het door de Commissie-Ter Veen ter zake in 1951 uitgebrachte rapport. Nadat in eerste instantie tussen gedeputeerde staten en de betrokken gemeentebesturen een mondelinge gedachtewisseling heeft plaatsgehad zijn de raden van alle betrokken gemeenten in de gelegenheid gesteld, hun standpunt ten aanzien van het bovengenoemde rapport schriftelijk aan gedeputeerde staten kenbaar te maken. Voorts is uit reacties van verschillende organisaties uit het gebied gebleken, dat ook de bevolking bereid is geweest hierover mee te denken en een mening te vormen. Mede naar aanleiding van de bovenvermelde gedachtewisseling hebben gedeputeerde staten gemeend voor Westfriesland-oost gemeentelijke herindeling en streekplan als één complex te moeten aanvaarden en in provinciale staten tegelijk aan de orde te moeten stellen” (Memorie van toelichting, p.3).

In het streekplan werden vervolgens een aantal doelstellingen opgenomen, welke vooral betrekking hadden op het optimaliseren van het voorzieningsniveau in oostelijk Westfriesland. Aan die optimalisatie werd een taakstelling verbonden voor het gehele gebied (+190.000 inwoners omstreeks de eeuwwisseling).

15.2 Motieven voor herindeling van oostelijk Westfriesland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De voorstellen inzake een gemeentelijke herindeling van het gebied, waarbij er van uitgegaan is dat in iedere voorgestelde toekomstige gemeente tenminste één kern ligt die qua inwonertal en verzorgingsniveau boven de andere kernen uitkomt. Volgens de taakstelling zullen deze 9 hoofddorpen omstreeks het jaar 2000 gezamenlijk wellicht 45 000 a 55 000 inwoners kunnen tellen. Als een van de middelen om de doel- en taakstellingen van het streekplan te kunnen realiseren moet een gemeentelijke herindeling van het streekplangebied noodzakelijk worden geacht” (Memorie van toelichting, p.4).

- II. “Aan de huidige gemeentelijke indeling van het streekplangebied kleven vele bezwaren, die in het kort als volgt kunnen worden samengevat: In vele gevallen ontbreken voldoende technische en financiële middelen hetgeen onder meer tot uitdrukking kan komen in het ontbreken van een voor de nieuwe taken berekend bestuursapparaat” (Memorie van toelichting, p.4).
- III. “Bij de verschillende geprojecteerde stedelijke gebieden reikt de taakstelling over het territoire van de gemeenten, waardoor een gecoördineerd optreden, nodig vanwege de grote verwevenheid van belangen, alleen mogelijk is op basis van vrijwilligheid. Het resultaat van de realisering van de taakstelling zou tenslotte zijn één of meer stadslichamen, die gelegen zijn op het territoire van meer dan één gemeente” (Memorie van toelichting, p.4).

Theta-type values

De herindeling van oostelijk Westfriesland is éézijdig gemotiveerd vanuit sigma-type values. Er werd voornamelijk gefocust op het ruimtelijke plan en de taakstelling van de gehele regio. Wel om het voorzieningsniveau te verbeteren, veel meer vanuit sigma-type values en niet zozeer vanuit theta-type values.

16. Herindeling Margraten – Onderbanken – Born – Landgraaf

- Samenvoeging van de gemeenten Nieuwenhagen, Schaesberg en Ubach over Worms tot de nieuw te vormen gemeenten Landgraaf
- Samenvoeging van de gemeenten Grevenbicht en Obbicht en Papenhoven tot de gemeente Born
- Samenvoeging van de gemeenten Bingelrade, Jabeek, Merkelbeek en Schinveld tot de nieuw te vormen gemeente Onderbanken
- Samenvoeging van de gemeenten Bemelen, Cadier en Keer, Mheer, Noorbeek en Sint Geertruid tot de nieuw te vormen gemeente Margraten

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19781979%3A0006226>

16.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg

“Reeds bij schrijven van 15 juli 1969 heeft het provinciaal bestuur van Limburg de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken een overeenkomstig het bepaalde in artikel 164 der gemeentewet tot Hare Majesteit de Koningin gericht verzoek doen toekomen te willen bevorderen dat een voorstel van wet zou worden gedaan tot herziening van de gemeentelijke gebiedsindeling in Zuid-Limburg. Mede naar aanleiding van daarop ontvangen reacties hebben gedeputeerde staten vervolgens in de zomer van 1971 een op onderdelen gewijzigd plan voor een nieuwe gemeentelijke indeling van Zuid-Limburg aan de raden van de betrokken gemeenten gezonden” (Memorie van toelichting, p.7).

“Tot een effectieve voortgang van de voorbereiding is het daarna geruime tijd met name wegens de onzekerheid omtrent de bestuurlijke reorganisatie in algemene zin - niet meer gekomen. Naar aanleiding van de calamiteit die in november 1975 op het DSM-complex had plaatsgevonden, maakten gedeputeerde staten op 9 februari 1976 een incidenteel plan voor gemeentelijke herindeling van het territoire van de DSM-gemeenten aanhangig met de bedoeling daarmee vooruit te lopen op het te zijner tijd voort te zetten plan voor gemeentelijke herindeling van geheel Zuid-Limburg. Dit heeft geleid tot heropening van het overleg omtrent laatstbedoeld plan, waarbij met mijn onmiddellijke ambtsvoorganger overeenstemming werd bereikt over enerzijds de noodzaak van een ingrijpende gemeentelijke herindeling van de streek en anderzijds de vaststelling dat de aanvankelijke conceptie in enkele gevallen voorzag in de vorming van grotere gemeenten dan noodzakelijk kan worden genoemd en daarnaast op enige onderdelen oplossingen suggereerde die correctie behoeften” (Memorie van toelichting, p.7).

16.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling van Zuid-Limburg

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “In de eerste plaats moet worden genoemd het volledig verdwijnen van de voornaamste welvaartsbron, de mijnen. De oplossing van de problemen die hieruit zijn voortgevloeid en nog voortvloeien, vooreerst in de beide mijnstreken maar ook daarbuiten, stelt aan de visie, besluitvaardigheid en bestuurskracht van met name de plaatselijke besturen zeer hoge eisen” (Memorie van toelichting, p.3).
- II. “Nog geheel buiten beschouwing gelaten of en, zo ja, in welke mate een en ander ook overigens bezwaren met zich brengt, 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” (Memorie van toelichting, p.3).
- III. “Daarbij komt dat woningbouw in een omvang van enige betekenis het treffen van de nodige ruimtevergende voorzieningen van allerlei aard met zich brengt. Ten einde in de sector volkshuisvesting een naar tijd en plaats geordende ontwikkeling (op een aantal punten: reconstructie) en een betere kwantitatieve en kwalitatieve aanpak van de woningbouw te kunnen verzekeren is een herverdeling van de bestuurlijke ruimte onontbeerlijk” (Memorie van toelichting, p.4).
- IV. “Afgezien hiervan komt de verdeeldheid van de bestuurlijke competenties bij het industrialisatiebeleid de gemeentelijke slagvaardigheid niet ten goede” (Memorie van toelichting, p.4).
- V. “Dit betekent dat niet de gemeente als instituut wordt aangetast, maar slechts de positie van de bestaande gemeenten en daarmee de feitelijke indeling ter discussie wordt gesteld. Door de gemeenten zelf op een zodanige schaal te brengen dat zij voor hun taak berekend zijn, wordt een bestuurlijk kader geschapen dat, voortbouwend op het beginsel van de territoriale decentralisatie dat aan onze eenheidsstaat ten grondslag ligt, en met handhaving van de eenvoudige en doorzichtige structuur van ons staatsbestel, de beste waarborgen biedt voor slagvaardigheid en eenheid in beleid en uitvoering. Dit houdt in een in het licht van de bestaande Zuidlimburgse verhoudingen op het eerste gezicht vrij ingrijpende wijziging van de bestaande gemeentelijke indeling, *doch daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat de schaal van bedoelde verhoudingen zo klein is dat het eindresultaat leidt tot het ontstaan van gemeenten van nog altijd relatief beperkte proporties*” (Memorie van toelichting, p.5).

- VI. “Met het oog op de taken die aan de Zuidlimburgse plattelandsgemeenten toevallen, zal ernaar moeten worden gestreefd gemeenten te creëren van zodanige grootte dat zij kunnen beschikken over een voor een goed bestuur passend gemeentelijk apparaat. Een inwonertal in een orde van grootte van 10 000 lijkt met het oog hierop in het algemeen minimaal gewenst” (Memorie van toelichting, p.6).

Theta-type values

- I. “Op tal van plaatsen wordt de bebouwing op willekeurige wijze door gemeentegrenzen doorsneden. Burgers van de ene gemeente ondergaan voortdurend nadelen van ontwikkelingen en situaties in een andere (aangrenzende) gemeente dan wel ondervinden daarvan vrijwel onbeperkt voordelen, zonder dat zij op die ontwikkelingen en situaties op democratische wijze invloed (kunnen) uitoefenen onderscheidenlijk in de lasten daarvan bijdragen” (Memorie van toelichting, p.4).
- II. “Geen dezer gemeenten is afzonderlijk voor het geheel aanspreekbaar, niet door de burgers, niet door de bedrijven, niet door de provincie, niet door de landelijke overheid; niet waar het de dagelijkse gang van zaken betreft, niet wanneer een calamiteit optreedt” (Memorie van toelichting, p.4).

17. Herindeling Nijefurd – Boornsterhem

- Samenvoeging van de gemeenten Idaerderadeel, Rauwerderhem en Uttingeradeel tot de nieuwe te vormen gemeente Boornsterhem
- Samenvoeging van de gemeenten Hemelumer Oldeferd, Hindeloopen, Stavoren en Workum tot de nieuw te vormen gemeente Nijefurd

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19801981%3A0007706>

17.1 Herindelingsproces rondom gemeentelijke herindeling van Friesland

“Het denken over de gemeentelijke indeling van Friesland is niet iets van de laatste tijd; sinds ongeveer 1967 wordt er al over gepraat. In dat jaar werd de studietoelichting herziening gemeentegrenzen ingesteld. Deze commissie kwam reeds in 1969 tot de conclusie dat het behoud van te kleine gemeenten, met eventuele ruimere toepassing van het instituut van de gemeenschappelijke regelingen, geen bevredigende oplossing biedt voor de problemen van de moderne tijd. De studietoelichting had hierbij het oog op de in de loop der jaren steeds sterker wordende schaalvergrotingsprocessen op maatschappelijk en technisch-economisch gebied. Deze processen hebben zich in de jaren na 1969 doorgezet” (Memorie van toelichting, p.1-2).

“Nadat vanuit de Friese Staten aandrang was uitgeoefend om de gemeentelijke indeling nauwkeurig te bezien, hebben gedeputeerde staten van die provincie op 11 september 1967 de Studietoelichting herziening gemeentegrenzen ingesteld. Nadat deze commissie in 1969 een interim-rapport had uitgebracht, kwam zij een jaar later met haar eindrapport ‘Rapport inzake een nieuwe bestuurlijke indeling’. Dit rapport is vervolgens aan alle gemeentebesturen in Friesland en aan allerlei instanties en organisaties op maatschappelijk en politiek terrein toegezonden met het verzoek daarover hun mening kenbaar te maken. Aan dit verzoek werd in ruime mate voldaan. Na van de reacties kennis te hebben genomen hebben gedeputeerde staten - in overleg met provinciale staten - besloten een nader onderzoek te laten verrichten. Daartoe stelden zij op 8 november 1971 een werkgroep in die koos voor een werkwijze welke zowel gemeentebesturen als bevolking ruime inspraakmogelijkheden bood. Het onderzoek heeft geresulteerd in een drietal rapporten. In de beide eerste rapporten, daterend van maart 1974 en mei 1975, heeft de werkgroep concrete herindelingsvoorstellen neergelegd. Met deze voorstellen hebben gedeputeerde staten tevens de eerste fase van de zogenaamde gemeente wettelijke procedure ingezet. In haar derde rapport (van april 1977) is de werkgroep ingegaan op de reacties van de gemeentebesturen naar aanleiding van de herindelingsvoorstellen; zij is daarbij tot de slotsom gekomen dat de aanvankelijke voorstellen op een aantal punten wijziging behoeften” (Memorie van toelichting, p.2-3).

17.2 Motieven voor streeksgewijze herindeling van Friesland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De inwoners vragen om een voorzieningenpeil van hoog niveau, niet te ver van huis. De gemeente moet daarom - ook ten behoeve van een goede dienstverlening - beschikken over een bestuursapparaat van voldoende omvang, zowel kwalitatief als kwantitatief. Hier komt het begrip bestuurskracht naar voren. Het is een illusie te menen dat deze ontwikkelingen tot stilstand zouden zijn gekomen. Integendeel: het besturen van een gemeente wordt steeds ingewikkelder. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het complementair bestuur, op het in het wetsontwerp reorganisatie binnenlands bestuur aangekondigde provinciaal beleidsplan en op de ontwikkelingen op het gebied van de ruimtelijke ordening” (Memorie van toelichting, p.3-4).
- II. “Ten slotte speelt er ook een financieel element mee. Geconstateerd moet namelijk worden dat de bestuurskosten per inwoner niet alleen in absolute zin maar ook in verhouding tot het totale gemeentelijke budget toenemen bij het kleiner worden van het aantal inwoners” (Memorie van toelichting, p.4).

Theta-type values

- I. “Allereerst wijst het college in dit verband op de schaalvergrotingsprocessen op maatschappelijk en technisch-economisch gebied. Gemeentebesturen moeten in hun hele beleid rekening houden met en inspelen op deze processen. Zouden zij dit niet of in onvoldoende mate doen, dan zal de bestuurlijke reactie op die processen op andere wijze tot uitdrukking komen. Veelal zal dat betekenen dat hogere bestuurslichamen zaken tot zich trekken, met andere woorden: er treedt centralisatie op” (Memorie van toelichting, p.3).
- II. “Decentralisatie richting gemeenten zal pas van de grond kunnen komen als er gemeenten zijn die de desbetreffende taken territoriaal en functioneel aankunnen. Met gemeentelijke herindeling dient naar de mening van gedeputeerde staten dan ook niet gewacht te worden tot het moment waarop het takenpakket van de gemeenten bekend zou zijn. Dit laatste is immers niet aan te geven, omdat het takenpakket steeds in ontwikkeling zal blijven. Door de vorming van bestuurskrachtige gemeenten kan zeker wel een (verdere) uitholling van gemeentelijke taken worden voorkomen. Ook laat zich dan denken dat gemeenten er nieuwe taken bij kunnen krijgen” (Memorie van toelichting, p.4).

- III. “Naar de mening van gedeputeerde staten is het uit democratisch oogpunt ook gewenst dat gemeenten zoveel mogelijk op eigen benen kunnen staan. De politieke en bestuurlijke belangstelling van de burgers zal daardoor kunnen toenemen. De verantwoordelijkheden komen dan immers veel duidelijker te liggen. De stelling dat de gemeentelijke herindeling automatisch afbreuk doet aan de relatie burger-bestuur, gaat - mede gelet op de schaal waarop de herindeling zich afspeelt - veel te ver. Zo simpel ligt de zaak gelukkig niet, anders zou het democratisch functioneren van de grotere gemeenten wel een zeer negatief stempel opgedrukt krijgen. Het provinciaal bestuur is ervan overtuigd dat er in de voorgestelde nieuwe gemeenten een goed samenspel zal groeien tussen de bestuurders en de bestuurden. De vragen rond de betrokkenheid van de burger bij het bestuur kunnen niet worden afgedaan met een verwijzing naar oppervlakte en inwonertal van de gemeente. Hier zijn andere factoren in het spel. De mate van inspraak, openheid en openbaarheid bijvoorbeeld blijkt in de praktijk veel nauwer samen te hangen met de instelling van gemeentebestuurders dan met inwonertal en oppervlakte. Veel zal dus afhangen van wat het nieuwe gemeentebestuur wil of niet wil. Gedeputeerde staten verwachten dat de inwoners ruimschoots aan bod zullen komen. Vandaar ook dat groot belang wordt gehecht aan de binnengemeentelijke decentralisatie. Onder meer door zich zoveel mogelijk te baseren op de herindelingsvoorkeuren van de burgers en de gemeenteraden en door rekening te houden met bestaande maatschappelijke oriëntatiepatronen hebben gedeputeerde staten ernaar gestreefd zo gunstig mogelijke voorwaarden te scheppen om te bereiken dat de burgers zich met de nieuw te vormen gemeenten zullen kunnen identificeren” (Memorie van toelichting, p.7).

18. Herindeling Binnenmaas

- Samenvoeging van de gemeenten Heinenoord, Maasdam, Mijnsheerenland, Puttershoek en Westmaas tot de nieuw te vormen gemeente Binnenmaas

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19821983%3A0005117>
- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19821983%3A0005123>

18.1 Herindelingsproces Binnenmaas

“Over de gemeentelijke herindeling van de Hoeksche Waard wordt al lange tijd gediscussieerd. Die discussie spitte zich aanvankelijk toe op een wijziging van de grens tussen de gemeenten 's-Gravendeel en Strijen ter hoogte van de buurtschappen Mookhoek en Schenkeldijk. In 1960 liet de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken weten, dat hij een hem ter zake voorgelegd grenswijzigingsvoorstel niet verder in behandeling wilde nemen. De toenmalige bewindsman achtte het van groot belang dat deze grenswijziging in groter verband zou worden gezien en dat zij zou worden ingepast in een plan tot herindeling van de gehele Hoeksche Waard” (Memorie van toelichting, p.3).

In 1967 leidde het gesprek tussen gedeputeerde staten van Zuid-Holland en de verschillende gemeenten in het gebied er toe dat een studie zou worden verricht naar de wenselijkheid van gemeentelijke herindeling in de Hoeksche Waard. Deze studie werd in 1968 afgerond met het opleveren van een rapport ‘de bestuurlijke organisatie van de Hoeksche Waard’. Het rapport gaf een drietal oplossingen voor de reeds eerder bediscussieerde bestuurlijke problematiek (Memorie van toelichting, p.3):

- 1) De vorming van één gemeente voor het gehele gebied;
- 2) De vorming van meerdere gemeenten (varianties van 2 tot wel 6 gemeenten);
- 3) De instelling van een gewestelijk bestuur (via een wettelijk regeling)

In het rapport werd geadviseerd om één gemeente voor het gehele gebied te vormen. De 14 betrokken gemeenten waren het hier echter niet mee eens. Desondanks kwam wel de discussie over gemeentelijke herindeling weer op gang.

“De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van de Hoeksche Waard was inmiddels ter discussie gekomen en zorgde voor enige stagnatie in de verdere voorbereiding van deze herindeling. In mei 1977 werd voor de Hoeksche Waard de voorprocedure in gang gezet met een discussienota, waarin een zestal modellen waren geformuleerd, variërend van de vorming van één gemeente (alternatief 1) tot de vorming van zes gemeenten (alternatief 6) in de Hoeksche Waard. Dit laatste alternatief - de vorming van zes gemeenten - werd door de veertien gemeenten in de Hoeksche Waard en door alle politieke partijen unaniem als het meest aanvaardbare alternatief naar voren geschoven. In het alternatief werd gekozen voor een zodanige herindeling dat het stedelijk en het landelijk gebied zoveel mogelijk van elkaar gescheiden zouden blijven” (Memorie van toelichting, p.4).

18.2 Motieven voor herindeling Binnenmaas

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Waar vergroting van de gemeentelijke bestuurskracht door middel van schaalvergroting ook van het onderhavige herindelingsvoorstel het onderliggende motief vormt, spreekt het vanzelf dat de gemeenten Heinenoord, Maasdam, Mijnsheerenland, Puttershoek en Westmaas daar niet buiten kunnen worden gehouden. Het voorstel van gedeputeerde staten voorziet in de vorming van een gemeente met een landelijk karakter met een inwonertal dat haar tot een van de grotere gemeenten maakt in de Hoeksche Waard. Met gedeputeerde staten ben ik van mening dat de betrokken gemeenten voldoende samenhang vertonen en dat samenvoeging leidt tot een landelijke gemeente met voldoende bestuurskracht” (Memorie van toelichting, p.5).
- II. “De algemene uitkering uit het Gemeentefonds voor de nieuw te vormen gemeente Binnenmaas, die gevormd zal worden uit de op te heffen gemeenten Heinenoord, Maasdam, Mijnsheerenland, Puttershoek en Westmaas (totaal ± 18 500 inwoners), zal ten opzichte van de huidige uitkeringen van deze gemeenten verminderen. Dit ten gevolge van het verlies van 4x het vaste bedrag per gemeente, dat niet volledig gecompenseerd wordt door de stijging van het schaalbedrag per inwoner. Daarentegen wordt ten aanzien van de bestuurskosten een ongeveer even grote besparing verwacht. Derhalve zal het netto-resultaat van de wijzigingen vrijwel nihil zijn” (Memorie van toelichting, p.9).
- III. “Daarnaast treden er meer wijzigingen in de totale bestuurskosten op. Zo zal een nieuwe gemeente slechts één comptabele hebben en zal derhalve ook daarop bespaard worden in vergelijking met de uitgaven voor comptabelen bij de op te heffen gemeenten. Anderzijds zal het personeel van een nieuw gevormde gemeente veelal duurder zijn ten gevolge van een hogere inschaling. Ook is het mogelijk dat door de toegenomen omvang van het ambtelijk apparaat, na het wegebben van de tijdelijke extra werkzaamheden die nu eenmaal samenhangen met de samenvoeging van gemeenten, door specialisatie de werkzaamheden effectiever en efficiënter kunnen worden uitgevoerd” (Memorie van antwoord, p.8).

Theta-type values

Er komen geen theta-type values voor in de bovengenoemde stukken.

19. Herindeling Ouderkerk

- Samenvoeging van de gemeenten Gouderak en Ouderkerk aan den IJssel tot de nieuw te vormen gemeente Ouderkerk

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19881989%3A0006299>

19.1 Herindelingsproces Ouderkerk

De samenvoeging van de gemeenten Gouderak en Ouderkerk aan den IJssel tot de nieuw te vormen gemeente Ouderkerk is omstreeks 1988 onderdeel van de streeksgewijze gemeentelijke herindeling noordoostelijk en midden Zuid-Holland. De provincie stelt daarbij voor om 14 gemeenten op te heffen en op te laten gaan in 5 nieuwe gemeenten. De streeksgewijze herindeling in noordoostelijk en midden Zuid-Holland is een nieuw hoofdstuk in het stelselmatige beleid dat het provinciaal bestuur in Zuid-Holland voert. In de notitie ‘Gemeentelijke herindeling’ van mei 1980 wordt een voorzet gedaan. Voorts hebben zich herindelingen voltrokken in de Hoeksche Waard, West-IJsselmonde, de Krimpenerwaard en de Alblasserwaard.

“Het college van gedeputeerde staten heeft in de toelichting op de ontwerp-regeling, zoals die in oktober 1986 voor commentaar aan de betrokken gemeenteraden is gezonden, haar uitgangspunten met betrekking tot deze herindeling uiteengezet” (Memorie van toelichting, p.2).

19.2 Motieven voor herindeling Ouderkerk

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “In dat beleidsprogramma wordt onder andere gesteld dat gemeenten een voldoende draagvlak moeten hebben om bestuurskracht, deskundigheid en doeltreffend beheer te kunnen waarborgen en dat gemeentelijke herindeling daartoe een bijdrage kan leveren” (Memorie van toelichting, p.44).
- II. “Willen deze afdelingen en/of diensten naar behoren kunnen functioneren, dan moeten zij in kwalitatief en in kwantitatief opzicht voldoende zijn toegerust. Deze aspecten worden bepaald door de omvang van een gemeente. De omvang van een gemeente bepaalt ook of er in een gemeente al dan niet een full-time bestuurder in de persoon van een burgemeester en secretaris is” (Memorie van toelichting, p.45).

- III. “Een dergelijke indeling heeft als voordeel dat gebieden met eenzelfde karakter (bijvoorbeeld tuinbouw, recreatie) zoveel mogelijk bestuurlijk onder één noemer worden gebracht, zodat de ontwikkeling van zo'n gebied op meer efficiënte en effectieve wijze ter hand kan worden genomen” (Memorie van toelichting, p.48).

Theta-type values

- I. “In principe moet iedere gemeente voor zich in staat zijn het gemeentelijk takenpakket te behartigen. Maar Nederland en ook de provincie Zuid-Holland kent zowel grote als kleine gemeenten. Die kleine gemeenten bepalen vaak de sterkte van de keten. Daardoor dreigt het gevaar voor centralisatie dan wel komt de decentralisatie niet goed van de grond” (Memorie van toelichting, p.44).
- II. “Gedeputeerde staten van Zuid-Holland vinden het vanuit *een oogpunt van doelmatig* maar zeker ook van democratisch functioneren onbevredigend en onjuist als een gemeente geen eigen burgemeester en secretaris (en dus secretarie) heeft, maar deze moet delen met een of meer andere gemeenten. Iemand die in twee of meer gemeenten burgemeester of ambtenaar is, zal zijn aandacht gelijkelijk over die gemeenten moeten verdelen. Hij zal er ook rekening mee moeten houden dat hij te maken heeft met meerdere gemeenteraden die uiteraard elk een eigen beleid zullen willen en moeten voeren. Ook de combinatie burgemeester/secretaris kan problemen opleveren. In één persoon worden dan immers geconcentreerd de verantwoordelijkheden voor (een belangrijk deel van) het dagelijks bestuur van de gemeente en de verantwoordelijkheid voor het functioneren van de secretarie” (Memorie van toelichting, p.45-46).
- III. “Een ander argument tegen een herindeling zou zijn, dat waardevolle bestaande relaties tussen bevolking en gemeentebestuur verloren gaan in het grotere geheel en dat daardoor een vervreemding optreedt tussen bestuur en bevolking. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan het democratische gehalte van het lokale bestuur, omdat nog slechts in kleine gemeenten rechtstreekse en persoonlijke contacten tussen bestuurders en bestuurden mogelijk zijn. Toegegeven moet worden dat de mogelijkheden voor een korte afstand tussen bestuur en bestuurden in kleine gemeenten aanwezig zijn en ook door vele burgers worden benut. Deze mogelijkheden kunnen door herindeling zeker verminderen. Uit bestuurlijk onderzoek blijkt echter, dat het democratisch gehalte van het lokaal bestuur in kleine gemeenten niet beter gewaarborgd is dan in grotere en dat het bestuur in kleine gemeenten niet per definitie toegankelijker is voor de burgers en zich ook niet meer openstelt voor beïnvloeding van die zijde. Aan de andere kant is het wel zo, dat een zeer korte afstand tussen inwoners en bestuur voor de inwoners ook nadelig kan werken. Met het treffen van bepaalde organisatorische en procedurele voorzieningen kan de invloed van de bevolking van het bestuur ook na een herindeling worden gewaarborgd. Te denken valt daarbij aan goede en begrijpelijke voorlichting, duidelijke inspraakprocedures, hoorzittingen, spreekrecht, ambtelijke voorschriften, beroepsmogelijkheden enzovoort” (Memorie van toelichting, p.49).

20. Herindeling Vuren – Graafstroom

- Samenvoeging van de gemeenten Bleskensgraaf en Hofwegen, Brandwijk, Goudriaan, Molenaarsgraaf, Ottoland, Oud-Alblas en Wijngaarden tot de nieuwe gemeente Graafstroom
- Samenvoeging van de gemeente Asperen, Herwijnen en Heukelum tot de gemeente Vuren

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19841985%3A0008208>
- Bijlagen bij de memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19841985%3A0008209>

20.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden

“Over de gemeentelijke herindeling van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden wordt al lange tijd gediscussieerd, eigenlijk al vanaf 1957. In dat jaar werden de gemeenten Giessendam, Giessen-Nieuwkerk, Hardinxveld en Peursum opgeheven. De nieuwe gemeenten Giessenburg en Hardinxveld-Giessendam werden gevormd. Tijdens de behandeling van deze nieuwe gemeentelijke indeling werd vanuit de Staten-Generaal gevraagd naar de opvatting van de regering over de toekomst van de zeer kleine gemeenten in de Alblasserwaard. In de Eerste Kamer werden deze kleine gemeenten ‘in de huidige tijd een bestuursprobleem’ genoemd. Van regeringszijde werd geantwoord dat de positie van de kleine gemeenten zou worden gezien in het kader van een streeksgewijze herindeling. In overleg met de minister van Binnenlandse Zaken zijn gedeputeerde staten vervolgens begonnen met de voorbereiding van een concreet herindelingsplan. De werkzaamheden daartoe werden echter in hoge mate opgehouden. Dat hield vooral verband met de omstandigheid dat er op dat moment onvoldoende duidelijkheid bestond over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden. Die duidelijkheid kwam er pas in 1969” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.9).

Gedeputeerde staten ging daarop in overleg met de betrokken gemeentebesturen en daarbij werd afgesproken dat de gemeenten (in overleg) zelf met een herindelingsvoorstel zouden komen. De gewestelijke indeling van de streek (discussie omstreeks 1972) gooide roet in het eten. Het provinciaal bestuur kwam vervolgens tot het inzicht dat het handig is om eerst een doeleindennota op te stellen. Die doeleindennota, met daarin de uitgangspunten en richtlijnen voor gemeentelijke herindeling verscheen in 1975.

“Voor de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden werd de voorprocedure gestart in januari 1977. De 38 gemeenten in dit gebied en ook Vuren en Herwijnen kregen toen een discussienota toegezonden, waarin op basis van de richtlijnen en uitgangspunten van de doeleindennota, vijf herindelingsmogelijkheden waren aangegeven. Deze alternatieven varieerden van vorming van zeven gemeenten in de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden tot vorming van twaalf gemeenten in dit gebied” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.10).

20.2 Motieven voor herindeling van de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Dit beleid richt er zich in essentie op, de gemeenten optimale mogelijkheden te verschaffen hun centrale plaats in de Nederlandse bestuursorganisatie tegen zo laag mogelijke kosten waar te maken. Zo dienen zij hun meest elementaire eigen taken zelfstandig te kunnen vervullen en moeten zij voorts een voldoende draagvlak bieden voor de te decentraliseren rijkstaken alsmede voor de aanpak van de regionale problematiek” (Memorie van toelichting, p.1).
- II. “Voor uitvoering van dit beleid is nodig, dat de verdere bevolkingstoename en daarmee gepaard gaande uitbreiding van het aantal voorzieningen beperkt worden en voor het overige zoveel mogelijk worden geconcentreerd” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.2).
- III. “Uiteraard zullen de gemeenten ieder voor zich ook in staat moeten zijn om daadwerkelijk inhoud te geven aan dat verruimde taken- en bevoegdhedenpakket. Van belang daarbij zijn de mogelijkheden van bestuurders en ambtelijk apparaat, alsmede de financiële middelen” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.5).
- IV. “De herindeling zal ook tot gevolg hebben, dat er een beter toegerust ambtelijk apparaat komt. In vooral de kleinere gemeenten zijn de mogelijkheden van dat ambtelijk apparaat immers zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht aan beperkingen onderhevig. Men doet wat men kan, vaak ook met goede resultaten. Maar een feit is wel, dat er op de kleine secretarieën doorgaans geen specialistische deskundigheid aanwezig is: er is bij voorbeeld geen afdeling ruimtelijke ordening of afdeling sociale zaken” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.6).

Theta-type values

- I. “Het pleidooi voor een herindeling van de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is niet gebaseerd op een negatief oordeel over de wijze waarop de betrokken gemeentebesturen op dit moment hun taken vervullen, maar vloeit voort uit de visie van het provinciaal bestuur op het functioneren van het lokale bestuur in algemene zin. De gemeenten staan het dichtst bij de burger. Van hen wordt verwacht dat zij een aantal voorzieningen bieden die de leefomgeving van de burger in positieve zin beïnvloeden. Maar ook anderszins zullen zij een bijdrage moeten leveren aan de begeleiding en sturing van de maatschappelijke ontwikkeling op lokaal niveau. De gemeenten zullen daartoe zelf de nodige initiatieven moeten kunnen ontplooien en ook in staat moeten zijn die initiatieven tot uitvoering te brengen” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.4).

- II. “Door die gemeenschappelijke regelingen leveren de gemeenten ook een stuk van hun eigen beleidsvrijheid in. Bovendien wordt door overheveling van taken naar samenwerkingsverbanden het bestuur gecompliceerd en houdt dat het gevaar in van een verlies aan democratische controlemogelijkheden” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.6).

Oplossingsrichting / constatering

- I. “Te denken valt daarbij aan binnengemeentelijke decentralisatie en deconcentratie (respectievelijk het instellen van wijk- en dorpsraden en hulpsecretarieën), duidelijke inspraakprocedures, hoorzittingen, spreekrecht, goede voorlichting, enzovoort” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.8).
- II. “Om te beginnen kan worden opgemerkt, dat uit het al eerder aangehaalde onderzoek van de vakgroep bestuurskunde van de Vrije Universiteit ter evaluatie van reeds tot stand gekomen gemeentelijke herindelingen in Zuid-Holland is gebleken, dat er als gevolg van een gemeentelijke herindeling wel een aantal veranderingen in de structuur van de contacten tussen het gemeentebestuur en de bevolking optreedt, maar die veranderingen niet zijn te interpreteren als een vergroting of verkleining van de afstand bestuur-bevolking” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.8).

21. Herindeling Woerden

- Samenvoeging van de gemeenten Kamerik en Zegveld tot de gemeente Woerden

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19871988%3A0006031>
- Bijlagen bij de memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19871988%3A0006032>

21.1 Herindelingsproces Woerden

De herindeling van de gemeenten Kamerik, Zegveld en Woerden waren onderdeel van het streeksgewijze herindelingsplan ‘ontwerp-regeling herindeling Utrecht-West’. Al in 1970 werd nadrukkelijk gesproken over gemeentelijke herindeling in het gebied. Verschillende pogingen kwamen echter niet geheel van de grond. In 1979 werd de draad door gedeputeerde staten weer opgepakt. “Op 5 december 1979 is door genoemd college de nota ‘Wegwijzer voor gemeentelijke herindeling’ in procedure gebracht. In deze nota is een aantal doelstellingen en aandachtspunten geformuleerd voor de aanpak van de herindeling van gemeenten in de provincie Utrecht” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.2). Een aantal werkgroepen met betrokkenen uit de verschillende gemeenten en provincies werd opgezet. In januari 1981 leverden de werkgroepen het rapport ‘Gemeentelijke herindeling in het westelijk deel van de provincie Utrecht’ op. Het rapport bevatte drie mogelijke varianten voor gemeentelijke herindeling. In september 1981 werd door gedeputeerde staten een definitief standpunt ingenomen. Vervolgens werd gewerkt aan een ontwerp-regeling, welke in november 1983 definitief werd vastgesteld door gedeputeerde staten. Het herindelingsproces omvatte naast de herindeling van een aantal gemeenten ook de wijziging van de provinciegrens tussen Zuid-Holland en Utrecht.

Een uitgebreide omschrijving van de voorgeschiedenis en het herindelingsproces staat in de (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.2-6).

21.2 Motieven voor herindeling Woerden

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Centraal bij de keuze voor een gemeentelijke indeling in dit gebied staat het gegeven dat op alle bestuursniveaus de kwetsbaarheid van dit gebied - men denke alleen al aan het in dit gebied samenkomen van de uitstralingseffecten van de grootstedelijke agglomeraties Utrecht, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam - wordt erkend en dat in de diverse beleidsvoornemens ondubbelzinnig de opvatting is neergelegd, dat dit gebied onder alle omstandigheden een open karakter dient te behouden. Dit betekent dat die geringe mate van verstedelijking die in dit gebied waarneembaar en noodzakelijk is zich zal moeten concentreren in de periferie te

weten in Woerden en Vleuten-De Meern” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.13).

- II. “Aangezien in de eindafweging van gedeputeerde staten de slechte financiële toekomst van de plattelandsgemeente een belangrijke rol heeft gespeeld, hetgeen mede tot een afwijzing van deze variant heeft geleid, achtte ik het van belang dat bij de parlementaire discussie de resultaten van een toegespitst financieel onderzoek in de betrokken gemeenten beschikbaar zijn” (Membrie van toelichting, p.12). “Alhoewel de algemene uitkering aan de nieuwe gemeente(n) overeenkomt met die aan vergelijkbare gemeenten, zijn er veelal tijdelijke kosten die met de overgangsproblematiek samenhangen. Deze kosten zouden uit de opbrengst van deze verfijning gedekt kunnen worden. De mogelijkheid daartoe wordt in de meeste gevallen nog vergroot doordat voorts tevens sprake is van (aanzienlijke besparing op de bestuurskosten)” (Membrie van toelichting, p.16).

Theta-type values

- I. “Dit alles overwegende, alsmede de criteria democratie en doelmatigheid in sterke mate meewegend, ligt het voor de hand in dit gebied twee nieuwe gemeenten te formeren”.
- II. “Het geheel van dit standpunt met betrekking tot de nieuwe gemeentelijke indeling van dit middengebied overziende, kan tenslotte worden opgemerkt, dat - wil het bestuur in deze constructie op lokaal niveau in alle opzichten adequaat functioneren en tegemoet worden gekomen aan de eigenheid die de diverse kernen in dit gebied ook in de nieuwe bestuurlijke constellatie zullen moeten blijven houden - aan mogelijkheden tot toepassing van binnengemeentelijke decentralisatie, zeker in dit gebied, grote aandacht zal moeten worden besteed” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.14).
- III. **Ingediende bezwaren:** “Tegen het voorstel van de commissie zijn een groot aantal bezwaren ingediend die zich voor wat betreft de overwegingen concentreren op de vraag of de huidige gemeenten niet goed functioneren, de vergrote afstand tussen bestuur en inwoners, de kosten verbonden aan de herindelingsoperatie en de ongewenste combinatie van stad en platteland onder één gemeentelijke regiem” (Bijlagen bij de memorie van toelichting, p.42).

22. Herindeling Hefshuizen – Ulrum

- Samenvoeging van de gemeenten Eenrum, Kloosterburen en Leens tot de nieuw te vormen gemeente Ulrum
- Samenvoeging van de gemeenten Kantens, Usquert en Warffum tot de nieuw te vormen gemeente Hefshuizen

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19881989%3A0006306>

22.1 Herindelingsproces streeksgewijze gemeentelijke herindeling Groningen (Noord-Groningen)

“Deze regeling met kaart en toelichting is het begin van de tweede fase van de gemeentewettelijke procedure. Aan de eerste fase, die op 27 november 1986 werd afgesloten met de uitnodiging van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan ons college om het ontwerp van een regeling aan de gemeenteraden te zenden, is vanaf 1979 een uitgebreide voorprocedure voorafgegaan. De gemeentebesturen, streekcommissies en de bevolking van de betrokken gemeenten zijn bij de totstandkoming van de ontwerp-regeling betrokken geweest. De voorprocedure c.q. eerste fase werd afgesloten met het zgn. Eindvoorstel Gemeentelijke Herindeling Groningen (met als ondertitel Versterking van lokaal bestuur) en met de gemeentelijke reacties daarop” (Memorie van toelichting, p.43).

“Van de 50 Groninger gemeenten werden alle gemeenten met minder dan 10000 inwoners (38) in de herindelingsprocedure betrokken. Door de grote meerderheid van provinciale staten wordt de opvatting met ons gedeeld, dat - afgezien van het ingrijpende van het herindelingsproces dat maakt dat ‘als je het doet, het dan ook goed moet gebeuren’ - in de specifieke Groninger situatie sprake zou moeten zijn van een relatief grootschalige herschikking” (Memorie van toelichting, p.43).

Een gedetailleerde omschrijving van het herindelingsproces is te zien in de (Memorie van toelichting, p.49-52).

22.2 Motieven voor streeksgewijze gemeentelijke herindeling Groningen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Na een beschrijving van de ontwikkeling van het gemeentelijke bestuur worden een aantal eisen vermeld waaraan huns inziens het lokale bestuur moet voldoen. In die beschrijving spelen begrippen als bestuurskracht en draagvlak een belangrijke rol. Voor de duidelijkheid wordt de omschrijving van beide termen, zoals die toen gegeven werd, nog eens herhaald. Bestuurskracht is de mate, vooral bepaald door de beschikbare middelen en/of bestuurlijke mogelijkheden, waarin de taakuitoefening door een overheidsorgaan plaatsvindt. Bestuurskracht heeft

derhalve te maken, zowel met doelmatigheidsfactoren (allerlei draagvlakcijfers)” (Memorie van toelichting, p.54).

- II. “In Groningen ligt immers aan de systematische herindeling met name ten grondslag de problematiek van algemene bestuurskracht en van draagvlak. Dit uitgangspunt veronderstelt een reeks van knellende situaties (ambtelijke ondersteuning, gemeentelijke voorzieningenniveau, enz.)” (Memorie van toelichting, p.60).
- III. “Objecten die op het grondgebied van twee of meer gemeenten zijn gelegen en mede vanwege efficiency- en kostenbesparingen eigenlijk om één lokale/plaatselijke bestuurszorg vragen” (Memorie van toelichting, p.5).

Theta-type values

- I. “Als met eisen van democratisch functioneren (deelname door de bevolking aan het bestuur etc). Daarnaast is met dit begrip ook een verband te leggen met een aspect van lokaal bestuur, dat meer door personen c.q. persoonlijke omstandigheden wordt bepaald. Men denke hierbij aan het functioneren van het dagelijks bestuur en de overige personen, die sleutelposities in het gemeentelijk apparaat innemen” (Memorie van toelichting, p.54-55).
- II. “Een spanning die overigens ook tussen de verschillende elementen of interpretaties van één maatstaf kan bestaan. Zo zal het begrip democratie, al naar gelang de wijze waarop men het hanteert, verschillende indicaties over de wenselijke bestuurschaal kunnen opleveren. Twijnstra Gudde stelde bijvoorbeeld in haar onderzoek over de Limburgse herindeling vast, dat het begrip democratisch gehalte uitgewerkt kan worden in de richting van betrokkenheid van burgers, toegankelijkheid, bereikbaarheid en overzichtelijkheid, maar ook in de zin van objectiviteit, afstandelijkheid, openheid, openbaarheid, rechtsbescherming en participatie. De tweede categorie is duidelijk meer de doelstelling van gemeentelijke schaalvergroting. In het algemeen zal de toegankelijkheid en overzichtelijkheid van bestuur immers minder door herindeling worden bevorderd” (Memorie van toelichting, p.59).
- III. “Met draagvlak wordt bedoeld het formaat naar inwonertal en oppervlakte dat een gebied minimaal moet hebben om een verantwoorde taakuitoefening te waarborgen” (Memorie van toelichting, p.55).

23. Herindeling Harenkarspel

- Samenvoeging van de gemeenten Sint Maarten en Warmenhuizen tot de nieuw te vormen gemeente Harenkarspel

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19871988%3A0006885>

23.1 Herindelingsproces Harenkarspel

De herindeling van Sint Maarten en Warmenhuizen maakte deel uit van een streeksgewijze gemeentelijke herindeling. De ontwerp-regeling omvatte het voorstel tot gemeentelijke herindeling van de Kop van Noord-Holland en Noord-Kennemerland. In de beleidsnota 1980 ‘gemeentelijke herindeling van kleine gemeenten in de provincie Noord-Holland’ is een eerste aanzet gegeven tot herindeling door een aantal uitgangspunten vast te stellen. Het herindelingsadvies waarin voornamelijk de provincie de regie heeft gevoerd, is in februari 1986 aan de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. De wetgevingsprocedure werd daarop in gang gezet en in 1990 werd de nieuwe gemeente Harenkarspel een feit.

23.2 Motieven voor herindeling Harenkarspel

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Gemeenten die kleiner zijn dan rond de 6000 inwoners zullen in het algemeen qua financiën en mankracht moeilijk het minimum-takenpakket kunnen uitvoeren. Voor deze gemeenten is gemeentelijke herindeling in het algemeen onontkoombaar om op den duur de gemeentelijke autonomie te waarborgen. Het provinciaal bestuur van Noord-Holland is dan ook van oordeel, dat gemeenten die niet groter zijn dan 6000 inwoners bij een gemeentelijke herindeling moeten worden betrokken tenzij zich bijzondere omstandigheden voordoen. Gemeenten tussen 6000 en 10 000 inwoners worden afhankelijk van de situatie wel of niet betrokken bij een gemeentelijke herindeling. Gemeenten groter dan 10 000 inwoners behoeven in beginsel niet bij een gemeentelijke herindeling betrokken te worden” (Memorie van toelichting, p.4).
- II. “De gemeentelijke herindeling zal, zo vrezen veel gemeenten, schadelijke gevolgen hebben voor de *kwaliteit van de lokale democratie*. *De afstand tussen bestuur en bestuurden zal worden vergroot, het eigen geluid vanuit de kleine gemeenten zal na herindeling weinig gehoor meer vinden*. Wij delen deze vrees niet. De herindeling zal ook naar onze verwachting wel enige verandering tot gevolg hebben in de relatie tussen bestuur en bestuurden. Deze veranderingen zijn echter onvermijdelijk en worden door ons bovendien als wenselijk gezien. Onze beleidsdoelstellingen zijn gericht op vergroting van de bestuurskracht van gemeenten en verhoging van de doelmatigheid” (Memorie van toelichting, p.21).

- III. “De Raad van de gemeente Warmenhuizen spreekt zich ondubbelzinnig uit tegen gemeentelijke herindeling en ook de raden van Harenkarspel en Sint Maarten zijn niet overtuigd van de noodzaak daarvan. Desondanks blijven wij van mening dat van de herindeling niet kan worden afgezien. Wij achten de afzonderlijke gemeenten te klein om zelfstandig voort te bestaan” (Memorie van toelichting, p.28).

Theta-type values

In de memorie van toelichting zijn vanuit de provincie geen theta-type values te ontdekken vóór herindeling. Wel is te zien hoe gemeenten theta-type values gebruiken om zich tegen herindeling uit te spreken.

- I. “Deze heeft tot gevolg dat de natuurlijke *doelmatigheid* van kleine gemeenten teniet wordt gedaan en dat aan de plaatselijke democratie een gevoelige slag zal worden toegebracht. Ook zal de herindeling leiden tot verhoging van de plaatselijke belastingen, zo vrezen de bewoners” (Memorie van toelichting, p.27).
- II. “De herindeling zal, als gevolg hiervan, leiden tot blijvende onrust onder de bevolking; de betrokkenheid van de burgers bij het lokale bestuur zal plaatsmaken voor een politieke cultuur waarin het eigen belang voorop wordt gesteld” (Memorie van toelichting, p.27).

Bijlage VI. Onderzoeksverantwoording tijdvak D

In dit tijdvak vallen de gemeentelijke herindelingen van 1991 tot 2005. Het onderstaande overzicht laat alle herindelingen zien die in deze periode hebben plaatsgevonden. De grijs gemarkeerde herindelingen zijn aan de hand van een aantal criteria geselecteerd en onderzocht. Streeksgewijze en sub regionale herindelingen die in samenhang zijn vormgegeven en binnen de selectie van de onderzoeksobjecten vallen, zijn ook in samenhang onderzocht.

Betrokken gemeenten	Opgegaan in	Jaartal herindeling	Provincie	Herindelingsschaal
Baexem, Grathem	Heythuysen	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Beegden, Heel en Panheel, Wessem	Heel	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Herten	Roermond	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Horn	Haelen	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Linne, Stevensweert, Ohé en Laak	Maasbracht	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Montfort, Sint Odiliënberg	Posterholt	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Neer	Roggel	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Vlodrop	Melick en Herkenbosch	1991	Limburg	Streeksgewijze herindeling
Broek in Waterland, IJpendam, Katwoude, Marken, Monnickendam	Waterland	1991	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Jisp, Wijdewormer, Wormer	Wormerland	1991	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Benthuizen, Hazerswoude, Koudekerk aan den Rijn	Rijneveld	1991	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Leimuiden, Rijsaterwoude, Woubrugge	Jacobsboude	1991	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Moerkapelle, Zevenhuizen	Moerhuizen	1991	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Zevenhoven	Nieuwveen	1991	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Geffen, Nuland	Maasdonk	1993	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Beers, Cuijk en Sint Agatha, Haps	Cuijk	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Bergthem, Megen, Haren en Macharen	Oss	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Erp	Veghel	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Heeswijk-Dinther, Nistelrode	Heesch	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Oeffelt	Boxmeer	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Oploo, Sint Anthonis en Ledeacker, Wanroij	St.Anthonis	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Schaijk, Zeeland	Landerd	1994	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Aardenburg, Sluis	Sluis-Aardenburg	1995	Zeeland	Sub regionale herindeling
Kortgene, Wissenkerke	Noord-Beveland	1995	Zeeland	Sub regionale herindeling
Sint Philipsland	Tholen	1995	Zeeland	Sub regionale herindeling
Berlicum, Den Dungen	Sint-Michielsgestel	1996	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Esch, Helvoirt	Haaren	1996	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Liempde	Boxtel	1996	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Rosmalen	s-Hertogenbosch	1996	Noord-Brabant	Sub regionale herindeling
Cothen, Langbroek	Wijk bij Duurstede	1996	Utrecht	Lokale herindeling
Aarle-Rixtel, Beek en Donk, Lieshout	Laarbeek	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Alphen en Riel, Chaam	Alphen-Chaam	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Alphen en Riel	Goirle	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Bakel en Milheeze, Gemert	Gemert-Bakel	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Berkel-Enschot, Udenhout	Tilburg	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Bladel en Netersel, Hoogeloon, Hapert en Casteren	Bladel	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Hilvarenbeek	Diessen	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Dinteloord en Prinsenland, Nieuw-Vossemeer	Steenbergen	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Drunen, Vlijmen	Heusden	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Dussen	Werkendam	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Fijnaart en Heijningen, Klundert, Standdaarbuiten, Willemstad	Zevenbergen	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Halsteren	Bergen op Zoom	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Heeze, Leende	Heeze-Leende	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Hoeven, Oud- en Nieuw-Gastel, Oudenbosch	Halderberge	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Hooge en Lage Mierde, Reusel	Reusel-De Mierden	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Hooge en Lage Zwaluwe, Made en Drimmelen, Terheijden	Made	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Huijbergen, Ossendrecht, Putte	Woensdrecht	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Luyksgestel, Riethoven, Westerhoven	Bergeyk	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Maarheeze	Budel	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Moergestel	Oisterwijk	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Nieuw-Ginneken, Prinsenbeek, Teteringen	Breda	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Oost-, West- en Middelbeers	Oirschot	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Raamsdonk	Geertruidenberg	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Rijsbergen	Zundert	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Roosendaal en Nispen, Wouw	Roosendaal	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
s-Gravenmoer	Dongen	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Sprang-Capelle, Waspik	Waalwijk	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Vessem, Wintelre en Knegsel	Eersel	1997	Noord-Brabant	Streeksgewijze herindeling
Arnemuiden	Middelburg	1997	Zeeland	Sub regionale herindeling
Brouwershaven, Bruinisse, Duiveland, Middenschouwen, Westerschouwen, Zierikzee	Schouwen-Duiveland	1997	Zeeland	Sub regionale herindeling
Domburg, Mariekerke, Valkenisse, Westkapelle	Veere	1997	Zeeland	Sub regionale herindeling

Anloo, Gassette, Gieten, Rolde	Aa en Hunze	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Beilen, Smilde, Westerbork	Middenveld	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Borger, Odoorn	Borger-Odoorn	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Dalen, Oosterhesselen, Sleen, Zweeloo	Coevorden	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Ruinen, Ruinerwold, De Wijk, Zuidwolde	De Wolden	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Diever, Dwingeloo, Havette, Vledder	Westerveld	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Eelde, Vries	Zuidlaren	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Nijeveen	Meppel	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Norg, Peize, Roden	Noordenveld	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Schoonebeek	Emmen	1998	Drenthe	Streeksgewijze herindeling
Stramproy	Weert	1998	Limburg	Lokale herindeling
Vierlingsbeek	Boxmeer	1998	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Ammerzoden, Hedel, Heerwaarden, Rossum	Maasdriel	1999	Gelderland	Sub regionale herindeling
Brakel, Kerkwijk	Zaltbommel	1999	Gelderland	Sub regionale herindeling
Lienden, Maurik	Buren	1999	Gelderland	Sub regionale herindeling
Gulpen, Wittem	Gulpen-Wittem	1999	Limburg	Lokale herindeling
Diepenveen	Deventer	1999	Overijssel	Lokale herindeling
Hoewelaken	Nijkerk	2000	Gelderland	Lokale herindeling
Elst, Heteren, Valburg	Overbetuwe	2001	Gelderland	Sub regionale herindeling
Gendt, Huissen	Bemmel	2001	Gelderland	Sub regionale herindeling
Born, Geleen, Sittard	Sittard-Geleen	2001	Limburg	Lokale herindeling
Belfeld, Tegelen	Venlo	2001	Limburg	Sub regionale herindeling
Broekhuizen, Grubbenvorst, Horst	Horst aan de Maas	2001	Limburg	Sub regionale herindeling
Egmond, Schoorl	Bergen	2001	Noord-Holland	Lokale herindeling
Ambt Delden, Diepenheim, Goor, Markelo, Stad Delden	Hof van Twente	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Avereest, Gramsbergen	Hardenberg	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Brederwiede, IJsselham	Steenwijk	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Den Ham	Vriezenveen	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Genemuiden, Hasselt, Zwartsluis	Zwartewaterland	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Heino	Raalte	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Holten	Rijssen	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Ijsselmuiden	Kampen	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Nieuwleusen	Dalfsen	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Ootmarsum, Weerselo	Denekamp	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Wijhe	Olst	2001	Overijssel	Streeksgewijze herindeling
Harmelen	Woerden	2001	Utrecht	Sub regionale herindeling
Maartensdijk	De Bilt	2001	Utrecht	Sub regionale herindeling
Vleuten-De Meern	Utrecht	2001	Utrecht	Sub regionale herindeling
Dodewaard, Echteld	Kesteren	2002	Gelderland	Lokale herindeling
Akersloot, Limmen	Castricum	2002	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
s-Graveland, Loosdrecht, Nederhorst den Berg	Wijdmeren	2002	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Leidschendam, Voorburg	Leidschendam-Voorburg	2002	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Nootdorp, Pijnacker	Pijnacker-Nootdorp	2002	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Echt, Susteren	Echt-Susteren	2003	Limburg	Lokale herindeling
Ravenstein	Oss	2003	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Axel, Sas van Gent	Temeuzen	2003	Zeeland	Sub regionale herindeling
Hontenisse	Hulst	2003	Zeeland	Sub regionale herindeling
Oostburg, Sluis-Aardenburg	Sluis	2003	Zeeland	Sub regionale herindeling
Heerjansdam	Zwijndrecht	2003	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Geldrop, Mierlo	Geldrop-Mierlo	2004	Noord-Brabant	Lokale herindeling
s-Gravenvande, De Lier, Monster, Naaldwijk, Wateringen	Westland	2004	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Maasland, Schipluiden	Midden-Delfland	2004	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Bergh, Didam	Montferland	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Borculo, Eibergen, Neede, Ruurlo	Berkelland	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Dinxperlo	Aalten	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Gendringen, Wisch	Oude IJsselstreek	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Gorsse	Lochem	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden, Zelhem	Bronckhorst	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Lichtenvoorde	Groenlo	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Warnsveld	Zutphen	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Wehl	Doetinchem	2005	Gelderland	Streeksgewijze herindeling
Bathmen	Deventer	2005	Overijssel	Lokale herindeling

Geselecteerde herindelingen

24. Herindeling Heel; Maasbracht
25. Herindeling Waterland
26. Herindeling Moerhuizen
27. Herindeling Oss; Boxmeer
28. Herindeling Noord-Beveland
29. Herindeling Alphen-Chaam; Bladel; Zevenbergen; Made; Breda
30. Herindeling Aa en Hunze; De Wolden
31. Herindeling Boxmeer
32. Herindeling Gulpen-Wittem
33. Herindeling Hof van Twente
34. Herindeling Zwartewaterland
35. Herindeling Woerden; Utrecht
36. Herindeling Pijnacker-Nootdorp
37. Herindeling Terneuzen
38. Herindeling Westland
39. Herindeling Bronckhorst

24. Herindeling Heel; Maasbracht

- Samenvoeging van de gemeenten Linne, Stevensweert en Ohé en Laak tot de nieuw te vormen gemeente Maasbracht
- Samenvoeging van de gemeenten Beegden, Heel en Panheel en Wessem tot de nieuw te vormen gemeente Heel

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19881989%3A0007802>

24.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling van Midden-Limburg (Maasbracht, Heel)

“In september 1985 hebben wij in het kader van een informele consultatie over het vraagstuk van het huidige gemeentelijke grensbeloop in Noord- en Midden-Limburg onze discussienota ‘Proeve van een nieuwe gemeentelijke indeling van Noord- en Midden-Limburg’ aan de betrokken gemeentebesturen om commentaar toegezonden. Wij hebben daarmee beoogd, dat in een vroegtijdig stadium een fundamentele discussie over de bestuurlijke problematiek in het streekplangebied Noord- en Midden-Limburg in gang werd gezet, zonder dat reeds oplossingen werden geformuleerd, die het karakter hadden van een voldongen feit en gedrongen werden in het keurslijf van een wettelijke procedure. Op basis van onder meer het daaromtrent gevoerde overleg en de ingekomen reacties van de gemeentebesturen hebben wij thans een duidelijk inzicht in de aard en de omvang van de bestuurlijke knelpunten in het onderhavige gebied” (Memorie van toelichting, p.30).

“Los van de opvattingen van de betrokken gemeentebesturen over de vraag of een herschikking van de territoriale bestuursstructuur in Noorden Midden-Limburg al dan niet noodzakelijk is, zijn in de diverse reacties concrete suggesties gedaan omtrent het grensbeloop in het geval een wijziging van de figuratie wordt doorgevoerd. Voorts zijn op onderdelen de gegevens welke wij hebben gehanteerd aangevuld en bijgesteld” (Memorie van toelichting, p.34).

24.2 Motieven voor gemeentelijke herindeling van Midden-Limburg (Maasbracht, Heel)

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Wijziging van de gemeentegrenzen in een gebied is geen doel op zich, maar voorwaardenscheppend voor het tot stand brengen van krachtige gemeenten (gemeten naar doeltreffendheid, doelmatigheid en democratisch gehalte)” (Memorie van toelichting, p.45).
- II. “Adequaat kunnen functioneren, als financieel gezonde gemeenten, niet alleen individueel, maar met name als deel van de regio waartoe deze behoren” (Memorie van toelichting, p.45).

- III. “De gemeentelijke indeling moet functioneel doelmatig zijn. De grootte van een gemeente qua oppervlakte (bebouwd en onbebouwd) en inwonertal dient in relatie te worden gezien tot de functie (karakter, specifieke taakstelling) van zowel de individuele gemeente als van het gebied, waarvan deze deel uitmaakt” (Memorie van toelichting, p.47).
- IV. “*Voor een adequate dienstverlening aan de burger* alsmede voor het onderhouden van contacten met c.q. het bieden van tegenspel aan andere overheden en maatschappelijke organisaties moet naar ons oordeel een gemeente dan ook kunnen beschikken over een full-time burgemeester en een full-time secretaris, over wethouders met portefeuillevaantwoordelijkheid en over een ambtelijke organisatie die is afgestemd en berekend op de door de gemeente te verrichten specifieke taken. Bij dit laatste moet worden bedacht, dat een gemeente ook onder minder gunstige (sociaal-economische) omstandigheden adequaat moet kunnen functioneren” (Memorie van toelichting, p.46).

Theta-type values

- I. “(woonkernen van) sommige gemeenten maken in sociaal en cultureel opzicht deel uit van aangrenzende gemeenten, waardoor burgers gebruik maken van (centrum)voorzieningen zonder dat zij daar evenredig aan mee betalen” (Memorie van toelichting, p.37).
- II. “Voorts wordt allerwege herindeling wenselijk geacht ten aanzien van die gemeenten, wier maat zo klein is, dat bij langere afwezigheid van enkele ambtenaren het bestuurlijk proces of de dienstverlening ernstig stagneert” (Memorie van toelichting, p.50).
- III. “*Intergemeentelijke samenwerking vormt de basis, waarop gemeenten gezamenlijk zo effectief en efficiënt mogelijk inhoud kunnen geven aan een of meer taken die qua aard en schaal het niveau van een gemeente overstijgen;* gemeentelijke herindeling is een middel om te komen tot bestuurskrachtige gemeenten die hun eigen gemeentelijke takenpakket nu en in de toekomst ook onder minder gunstige omstandigheden kunnen behartigen. Overigens bestaat wel een positief verband tussen beide. Gemeenten profiteren immers dan pas maximaal van een gemeenschappelijke regeling als zij over voldoende bestuurskracht beschikken om deze regeling vorm en inhoud te geven en daardoor de slagvaardigheid van het samenwerkingsverband vergroten” (Memorie van toelichting, p.97).

25. Herindeling Waterland

- Samenvoeging van de gemeenten Broek in Waterland, Ilpendam, Katwoude, Marken en Monnickendam tot de nieuw te vormen gemeente Waterland

Geraadpleegde publicatie voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19871988%3A0006766>

25.1 Herindelingsproces Waterland

“Het provinciaal bestuur van Noord-Holland onderkent al vele jaren de problematiek van gemeentelijke herindeling in Waterland. Reeds in 1959 wordt in het rapport van de commissie Ter Veen' hiervoor een pleidooi gehouden. Op een reeds eerder (medio 1974) door gedeputeerde staten van Noord-Holland aan de Kroon gericht verzoek om Waterland gemeentelijk her in te delen werd bij koninklijk besluit van 23 september 1975, nr. 159 beslist dat het verzoek van gedeputeerde staten niet verder in behandeling zou worden genomen, omdat de omvang van de door gedeputeerde staten voorgestelde gemeenten te klein was” (Memorie van toelichting, p.18).

In december 1979 werd de ‘Nota van uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling van kleine gemeenten in de provincie Noord-Holland’ vastgesteld. Ter uitvoering van de vastgestelde nota werd in 1981 een discussienota ‘gemeentelijke herindeling van Waterland in de provincie Noord-Holland’ opgesteld. Na inzage en bestuurlijk overleg stuurde gedeputeerde staten een advies en verzoek tot wetsvoorstel aan de minister van Binnenlandse Zaken. Vervolgens werd in juli 1983 gevraagd om een ontwerp-regeling voor te leggen aan de betrokken gemeenteraden. Het (eind) advies van gedeputeerde staten volgde in juni 1985.

“Na toezending op verzoek door gedeputeerde staten van enige aanvullende informatie werd de voorbereiding van dit wetsvoorstel ter hand genomen. Mede ook in verband met de kabinetswisseling heeft de toezending van een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal vertraging opgelopen” (Memorie van toelichting, p.19). De uiteindelijke herindeling vond plaats in 1991.

25.2 Motieven voor herindeling Waterland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Gedeputeerde staten onderkennen dat te kleine gemeenten, in financieel opzicht en qua bestuurlijk apparaat problemen ondervinden. Op basis van ‘de Nota van uitgangspunten voor gemeentelijke herindeling van kleine gemeenten in de provincie Noord-Holland’ hebben zij diverse plannen, waaronder het onderhavige, voor gemeentelijke herindeling voorbereid” (Memorie van toelichting, p.2).

- II. “Naast het feit dat deze versterking wordt ingegeven door de eis te voldoen aan een minimum-takenpakket, speelt ook de gedachte een rol dat de gemeenten tegenspel moeten kunnen bieden aan grotere gemeenten in hun omgeving en aan hogere overheden. Tevens acht het college het van belang dat de gemeenten in de toekomst in het kader van de decentralisatie meer taken zullen krijgen van provincie en Rijk. Ook bij de aanpak van de regionale problematiek is een krachtig lokaal bestuur van belang. Hiertoe is een grotere bestuurskracht en versterking van het ambtenarenapparaat noodzakelijk” (Memorie van toelichting, p.3).
- III. “*Gedeputeerde staten zijn van oordeel dat gestreefd moet worden naar een sterke gemeentelijke democratie* met name gelet op de plaats die de gemeenten in het bestuurlijk geheel innemen. Hiertoe dienen gemeenten te beschikken over de middelen om de taken die op hen afkomen, naar behoren zelfstandig uit te kunnen voeren. Een gemeente dient daarvoor een bepaald minimumdraagvlak te hebben. Het provinciaal bestuur is tot de conclusie gekomen dat daarvan sprake is wanneer een bepaald ‘minimum-takenpakket’ zelfstandig door die gemeente kan worden behartigd. Een praktisch voorbeeld betreft de sociale en technische diensten, die de individuele gemeenten ieder voor zich in stand moeten kunnen houden. Aangezien een aantal gemeenten niet kan voldoen aan het minimum-takenpakket, is gemeentelijke herindeling noodzakelijk” (Memorie van toelichting, p.4).
- IV. “Het doelmatig inrichten van het agrarisch gebied met handhaving van het landschappelijk karakter; het tot stand brengen van voldoende voorzieningen voor de dagrecreatie” (Memorie van toelichting, p.5).
- V. “De beoogde gemeente Waterland omvat mede de artikel 12-gemeenten Marken en Broek in Waterland. Op basis van de bijgevoegde berekeningen mag worden verwacht dat de financiële structuur van deze nieuwe gemeente ten opzichte van de huidige situatie sterker zal zijn” (Memorie van toelichting, p.14).

Theta-type values

De theta-type values kwamen in dit voorstel niet nadrukkelijk aan bod. In de argumentatie van de stemmen van verschillende gemeenten kwamen theta-type values wel terug (argumenten om niet over te gaan tot herindeling).

- I. “Deze is uitsluitend gebaseerd op het schaalcriterium zonder de andere bij een herindeling te betrekken criteria in voldoende mate af te wegen en te onderbouwen. Daardoor ontstaat er een gemeente Oost-Waterland zonder samenhang en financieel draagvlak. In verband hiermee is ook het democratisch optimaal functioneren onvoldoende verzekerd. De raad weet zich in zijn pleidooi voor zelfstandigheid gesteund door een onlangs onder de inwoners gehouden enquête, waarin een gekwalificeerde meerderheid zich tegen de herindelingsplannen heeft uitgesproken” (Memorie van toelichting, p.20).

26. Herindeling Moerhuizen

- Samenvoeging van de gemeenten Moerkapelle en Zevenhuizen tot de nieuw te vormen gemeente Moerhuizen

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19881989%3A0006299>

26.1 Herindelingsproces Moerhuizen

“In het provinciale beleidsprogramma ‘Basis voor het Beleid 1978-1982’ stond aangegeven dat zo mogelijk die zittingsperiode van provinciale staten begonnen moest worden met herindeling van de gebieden rondom Alphen aan den Rijn en rond Gouda en Zoetermeer. Als eerste aanzet daartoe werd in juni 1979 de concept-nota ‘Gemeentelijke herindeling noord-oostelijk en midden Zuid-Holland’ uitgebracht. Deze conceptnota bevat een - voorlopige - afbakening van het her in te delen gebied. De voorlopige gebiedsafbakening omvatte 28 gemeenten te weten: Ter Aar, Alkemade, Alphen aan den Rijn, Benthuisen, Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk, Bodegraven, Boskoop, Driebruggen, Gouda, Hazerswoude, Koudekerk aan den Rijn, Leimuiden, Moerkapelle, Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Nieuwkoop, Nieuwveen, Reeuwijk, Rijnsaterwoude, Waddinxveen, Woerden, Woubrugge, Zevenhoven, Zevenhuizen, Zoetermeer en Zoeterwoude. Deze gebiedsafbakening is gehandhaafd in de nota ‘Gemeentelijke herindeling noord-oostelijk en midden Zuid-Holland’, waarmee in mei 1980 de voorprocedure voor deze herindeling officieel van start ging” (Memorie van toelichting, p.50).

“In afwijking van voorgaande indelingen in Zuid-Holland zijn de gemeenten in dit herindelingsgebied van meet af aan betrokken bij het opstellen van discussiemodellen voor de herindeling” (Memorie van toelichting, p.50).

De hiervoor beschreven aanleiding kreeg vervolg door het opstellen van twee werkgroepen (zowel leden van gemeenten als van de provincie). Daarbij zijn verschillende herindelingsmodellen en discussiepunten opgesteld. Deze uitkomsten werden vervolgens toegestuurd aan de gemeenteraden van de betrokken gemeenten.

“Uit de reacties van de raden op de discussienota's bleek dat het merendeel de noodzaak tot herindeling niet aanwezig achtte. Hoewel er dan ook overwegend een voorkeur werd uitgesproken over het nul-model, spraken de meeste raden zich toch ook uit over het te kiezen herindelingsmodel. Zij deden dat voor het geval de herindeling ondanks hun bezwaren toch zou doorgaan” (Memorie van toelichting, p.51). In 1983 heeft de provincie middels een voorlopige indeling hun standpunt kenbaar gemaakt. In juni 1984 verzocht het provinciaal bestuur de Kroon om de voorgestelde herindeling in gang te zetten.

26.2 Motieven voor herindeling Moerhuizen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Ook in het beleidsprogramma van provinciale staten voor deze zittingsperiode - de Basis voor het Beleid 1982-1986 - heeft de gemeentelijke herindeling een nadrukkelijke plaats gekregen. In dat beleidsprogramma wordt onder andere gesteld dat gemeenten een voldoende draagvlak moeten hebben om bestuurskracht, deskundigheid en doeltreffend beheer te kunnen waarborgen en dat gemeentelijke herindeling daartoe een bijdrage kan leveren” (Memorie van toelichting, p.44).
- II. “Zij doen dat vanuit de overtuiging dat via een gemeentelijke herindeling de bestuurlijke mogelijkheden en middelen van de gemeenten vergroot kunnen worden” (Memorie van toelichting, p.44).
- III. “Een belangrijk gevolg daarvan is, dat het bestuurlijk rendement niet opweegt tegen de daarin geïnvesteerde menselijke en materiële – middelen” (Memorie van toelichting, p.45).
- IV. “Met de omvang van een gemeente hangt, zoals gezegd, ook samen de omvang van het ambtelijk apparaat. In vooral de kleinere gemeenten zijn de mogelijkheden van dat ambtelijk apparaat zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht aan beperkingen onderhevig. In dit verband spelen de zogenaamde Ubink-normen een grote rol. Deze normen die gekoppeld zijn aan het inwonertal, bepalen in hoge mate het functieniveau - en daarmee overigens ook het salarisniveau - van het gemeentelijk personeel” (Memorie van toelichting, p.46).
- V. “Een dergelijke indeling heeft als voordeel dat gebieden met eenzelfde karakter (bijvoorbeeld tuinbouw, recreatie) zoveel mogelijk bestuurlijk onder één noemer worden gebracht, zodat de ontwikkeling van zo'n gebied op meer efficiënte en effectieve wijze ter hand kan worden genomen” (Memorie van toelichting, p.48).

Theta-type values

- I. “Willen deze afdelingen en/of diensten naar behoren kunnen functioneren, dan moeten zij in *kwalitatief en in kwantitatief opzicht voldoende zijn toegerust*. Deze aspecten worden bepaald door de omvang van een gemeente. De omvang van een gemeente bepaalt ook of er in een gemeente al dan niet een full-time bestuurder in de persoon van een burgemeester en secretaris is. Gedeputeerde staten van Zuid-Holland vinden het vanuit een oogpunt van *doelmatig* maar zeker ook van democratisch functioneren onbevredigend en onjuist als een gemeente geen eigen burgemeester en secretaris (en dus secretarie) heeft, maar deze moet delen met een of meer andere gemeenten” (Memorie van toelichting, p.45).
- II. “Uit het onderzoek ter evaluatie van reeds tot stand gekomen herindelingen in Zuid-Holland (uit 1979) blijkt dat daarvoor in de grotere gemeenten meer mogelijkheden zijn en dat men in die gemeenten ook de raadsleden die geen wethouder zijn via vaste commissies van Advies en Bijstand veel meer bij de voorbereiding van het te voeren beleid betreft. Gedeputeerde staten vinden dat dat het democratisch functioneren van de gemeente alleen maar ten goede komt” (Memorie van toelichting, p.46).
- III. “In het Zuidhollandse beleid heeft altijd voorop gestaan dat in de drie bestuurslagenstructuur zoals ons land die kent (Rijk, provincie, gemeente) de taken op een zo laag mogelijk niveau, dat wil zeggen op het niveau van het lokale bestuur moeten worden behartigd. In principe moet iedere gemeente voor zich in staat zijn het gemeentelijk takenpakket te behartigen. Maar Nederland en ook de provincie Zuid-Holland kent zowel grote als kleine gemeenten. Die kleine gemeenten bepalen vaak de sterkte van de keten. Daardoor dreigt het gevaar voor centralisatie dan wel komt de decentralisatie niet goed van de grond” (Memorie van toelichting, p.44).

27. Herindeling Oss; Boxmeer

- Samenvoeging van de gemeente Oeffelt tot de gemeente Boxmeer
- Samenvoeging van de gemeenten Berghem, Megen, Haren en Macharen tot de gemeente Oss.

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van antwoord
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19921993%3A0000733>
- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19921993%3A0006618>
- Toonen, T.H.A.J. & Raadschelders, J.C.N. (1992). Lokale democratie onder-druk(t). Berghem in de herindeling Brabant-Noordoost? Rijksuniversiteit Leiden: Interfacultaire Vakgroep Bestuurskunde

27.1 Herindelingsproces in het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant

Gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant bereiden een reeks met ingrijpende gemeentelijke herindelingen voor. De eerste in die reeks is de herindeling in het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant. De volgende herindelingen hebben betrekking op het gebied rond 's-Hertogenbosch; het gebied rond Tilburg en het gebied rond Breda. Als deze herindelingen achter de rug zijn, hebben in het zuidoostelijke deel, het westelijke deel en in het noordoostelijke deel op grote schaal gemeentelijke herindelingen plaatsgevonden. Aanleiding voor het herindelingsproces in het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant was het rapport van de commissie-Schampers in juni 1989. Daarop volgde een open overleg tussen gedeputeerde staten en de betrokken gemeentebesturen in december 1989. N.a.v. dat gesprek kwam gedeputeerde staten in mei 1990 met een voorontwerp herindelingsplan. Het ontwerp-herindelingsplan werd besproken met de gemeentebesturen en vervolgens voorzien van advies aan de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. Het eindadvies ging in augustus 1992 naar de minister. In september 1992 volgde de behandeling van het conceptwetsvoorstel in de ministerraad. Specifiek voorziet het advies (en in samenhang daarmee het wetsvoorstel) “in de versterking van het lokaal bestuur in het landelijk deel van het herindelingsgebied door samenvoeging van kleine landelijke gemeenten en in versterking van enkele regionale kerngemeenten” (Memorie van toelichting, p.2).

27.2 Motieven voor herindeling in het noordoostelijke deel van de provincie Noord-Brabant

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Voldoende financiële spankracht om schommelingen in het inkomsten- en uitgavenpatroon op te kunnen vangen. Het in beginsel zelf in staat zijn door een gemeente om de nodige overheidsvoorzieningen ter beschikking te stellen” (Memorie van toelichting, p.4).

- II. “Daarnaast adviseren gedeputeerde staten versterking van de kerngemeenten ten behoeve van professionalisering van het gemeentebestuur (Cuijk c.a. en Boxmeer)” (Memorie van toelichting, p.5).
- III. “Gedeputeerde staten wijzen er terecht op dat ook aan het bestuur van landelijke gemeenten steeds hogere eisen worden gesteld. De moeilijker wordende afweging tussen natuur- en agrarische belangen is daarvan een belangrijk voorbeeld. Naarmate gemeenten kleiner zijn is de kans dat zich bestuurlijk-juridische en financieel-economische knelpunten voordoen, groter. De regering onderschrijft daarom de opvatting van het college inzake het opgaan van de kleinste gemeenten in het herindelingsgebied in grotere verbanden” (Memorie van toelichting, p.6).
- IV. “Een sterke heterogeniteit van gemeenten in het herindelingsgebied, die ten koste gaat van de effectiviteit van de intergemeentelijke samenwerking - is sprake in Noord-Brabant Noordoost. De reeks samenvoegingen die gedeputeerde staten adviseren, draagt sterk bij tot vermindering van de ernst van dit knelpunt” (Memorie van toelichting, p.7).
- V. “Tot gemeentelijke herindeling wordt overgegaan als onderzoek aantoonde dat deze voor een doelmatiger functioneren van de gemeente noodzakelijk is” (Toonen & Raadschelders, 1992, p.13).

Theta-type values

- I. “Niet alleen de gemeentebesturen van Uden en Veghel, maar ook andere (Oss, Ravenstein, Cuijk c.a., Haps, Oeffelt en Boxmeer) *hebben grootschaliger vormen van herindeling in Noord-Brabant Noordoost gesuggereerd*, soms als tweede optie. Gedeputeerde staten wijzen in het kader van de genuanceerde aanpak die hen voor ogen staat alternatieven die verder gaan dan nodig is, af” (Memorie van toelichting, p.5).
- II. “Democratische waarden als belangstelling en actieve deelname van burgers aan het lokale bestuur, toegankelijkheid en bereikbaarheid van bestuurders, overzichtelijkheid van de organisatie en van de procedures” (Memorie van toelichting, p.4).
- III. “Het mogelijk maken dat afzonderlijke gemeenten een breed samengesteld lokaal takenpakket behartigen, zodat er geen argument is voor centralisatie van taken en bevoegdheden en decentralisatie ervan wordt bevorderd” (Memorie van toelichting, p.4).

28. Herindeling Noord-Beveland

- Samenvoeging van de gemeenten Kortgene en Wissenkerke tot de nieuw te vormen gemeente Noord-Beveland

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Handeling (pagina 18 t/m 28)
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19931994%3A0001163>
- Memorie van toelichting
<https://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampeg21%3A19921993%3A0008066>

28.1 Herindelingsproces Noord-Beveland

“Bij de algemene beschouwingen bij de begrotingsbehandeling voor 1992 verzochten provinciale staten van Zeeland gedeputeerde staten het initiatief te nemen voor overleg met de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (V.Z.G.) over een globaal beleidsvoornemen omtrent versterking en schaalvergroting van het gemeentelijk bestuursniveau” (Memorie van toelichting, p.2). Hierop formuleerde gedeputeerde staten een startnotitie. “Daarin werd onder meer vastgesteld, dat in Zeeland 15 van de 30 gemeenten minder dan 6000 inwoners tellen en dat om verschillende redenen gemeentelijke herindeling in de langst geleden heringedeelde gebieden weer actueel is”. “De V.Z.G. verzocht vervolgens gedeputeerde staten de formulering van het beleidsvoornemen op te schorten totdat haar leden in de gelegenheid zouden zijn geweest zelf per samenwerkingsgebied op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een visie op de materie te ontwikkelen” (Memorie van toelichting, p.2).

De raden van de gemeenten Kortgene en Wissenkerke besloten in maart 1993 graag te willen fuseren, nadat zij in juni 1992 al kenbaar hadden gemaakt in principe te streven naar fusie.

28.2 Motieven voor herindeling Noord-Beveland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De ontwerp-regeling van de betrokken gemeenten past in de meeste opzichten goed bij die hoofdlijnen. Twee kleine en kwetsbare gemeenten worden geïntegreerd tot één krachtiger geheel. De nieuwe gemeentelijke organisatie biedt meer mogelijkheden tot ambtelijke specialisaties en is minder gevoelig voor ziekte of vertrek van ambtenaren. Het vergroten van de bestuurskracht wordt dan ook terecht door beide gemeenten als een doelstelling van het samenvoegen genoemd” (Memorie van toelichting, p.3).
- II. “Zowel in bestuurlijk als financieel opzicht bezit de nieuwe gemeente Noord-Beveland voldoende basis en levensvatbaarheid voor de toekomstige taken” (Memorie van toelichting, p.4).

Theta-type values

- I. “In principe verzetten de hoofdlijnen van herindelingsbeleid zich tegen het instellen van nieuwe gemeenten met minder dan 8 000 inwoners. Voor het onderhavige geval meen ik dat het maken van een uitzondering op zijn plaats is. De nieuwe gemeente zal niet voor buitengewoon zware bestuurlijke opgaven worden geplaatst en samenvoeging met één of meer ‘derde’ gemeenten over het water heen, ligt niet erg voor de hand. Mede gelet op de zeer duidelijke voorkeur van beide gemeentebesturen om uitsluitend met elkaar te fuseren, ben ik bereid deze samenvoeging te bevorderen” (Memorie van toelichting, p.3).

30. Herindeling Aa en Hunze; De Wolden

- Samenvoeging van de gemeenten Ruinen, Ruinerwold, De Wijk, Zuidwolde tot de nieuw te vormen gemeente De Wolden
- Samenvoeging van de gemeenten Anloo, Gasselte, Gieten en Rolde tot de nieuw te vormen gemeente Aa en Hunze

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van antwoord <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19961997-25046-231b.pdf>
- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25046-3.pdf>
- Handeling <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-19961997-1540-1551.pdf>
- Amendement lid Stellingwerf c.s. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25046-15.pdf>

30.1 Herindelingsproces in de provincie Drenthe

“In juni 1993 werd door het college van gedeputeerde staten van Drenthe de wenselijkheid uitgesproken van een gemeentelijke herindeling in de provincie Drenthe. Er werd een commissie ingesteld (hierna: commissie Van Splunder) met als taak gedeputeerde staten te adviseren over de randvoorwaarden, alsmede over de vorm en de omvang van een in de provincie Drenthe in principe wenselijk geachte gemeentelijke herindeling” (Memorie van toelichting, p.4). Een aantal uitgangspunten en randvoorwaarden voor gemeentelijke herindeling werden bepaald en dienden als basis voor het verdere herindelingstraject. Het advies van de commissie Van Splunder heeft in samenspraak met gemeenten en de provincie (gedeputeerde staten en provinciale staten) geleid tot een herindelingsplan. Dat herindelingsplan is ter inzage gelegd en vervolgens is door gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld. De concept-ontwerp-regeling is na amendering door provinciale staten in februari 1996 definitief vastgesteld en toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken. In het definitieve herindelingsontwerp is onderscheid gemaakt in zogeheten regionale centrumgemeenten: Assen, Emmen, Hoogeveen en Meppel; en de landelijke gemeenten: Zuidlaren, Noordenveld, Oostermoer, Borger, Middenveld, Coevorden en Westerveld. Wat opvalt is dat de nieuw gevormde gemeente de Wolden en Aa en Hunze geen plek hebben in de definitieve ontwerp-regeling. De gemeenten zijn later met behulp van een amendement alsnog meegenomen in het wetsvoorstel.

30.2 Motieven voor herindeling in de provincie Drenthe (Zuidlaren/Aa en Hunze, De Wolden)

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij de herindelingen in de provincie Drenthe.

Sigma-type values

- I. “Uitgangspunt van de provincie is dat dergelijke gemeenten voor de uitoefening van hun regionale functies binnen hun grenzen over voldoende ruimte en draagvlak dienen te beschikken. Een evenwichtige opbouw van de gehele provincie impliceert dat ook rondom de centrumgemeenten krachtige gemeenten worden gevormd” (Memorie van toelichting, p.5).
- II. “Immers, door de schaalvergroting moet het mogelijk zijn om behalve bij de bestuurskosten ook elders tot besparingen te komen door middel van efficiency-verbetering. Dergelijke ‘inverdieneffecten’ zijn met name op de iets langere termijn te verzilveren” (Memorie van toelichting, p.18).
- III. “De ambtelijke en bestuurlijke mogelijkheden van een gemeente Zuidenveld is geringer dan die van de nieuwe gemeente Coevorden zoals die nu wordt voorgesteld. De gemeente van 17 000 inwoners die de leden van de fractie van GroenLinks voor ogen heeft zou slechts kunnen worden gevormd indien daarbij eveneens de kernen Veenoord en Nieuw-Amsterdam zouden worden betrokken. Daarvan kan, zoals reeds eerder uiteengezet, in de ogen van het kabinet geen sprake zijn. Met inachtneming van die notie heeft de vorming van een gemeente Zuidenveld in de ogen van het kabinet geen meerwaarde ten opzichte van de nu voorgestelde indeling. Niet alleen kunnen in de voorgestelde gemeente Coevorden full-time wethouders worden aangesteld, maar ook heeft het ambtelijk apparaat meer mogelijkheden tot specialisatie en vervanging en is daarmee minder kwetsbaar” (Memorie van antwoord, p.11).

Theta-type values

- I. “Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan de eis van een bestuurskrachtige gemeente en aan de ruimtebehoefte van de meer verstedelijkte gemeenten Meppel en Hoogeveen. De aard, het karakter en de identiteit van de samen te voegen gemeenten Ruinen, Ruinerwold, De Wijk en Zuidwolde sluiten goed op elkaar aan. Het idee van grote groene plattelandsgemeenten heeft bij recente herindelingen reeds ingang gevonden. Met de vorming van een plattelandsgemeente De Wolden wordt een breed levende wens van de overgrote meerderheid van de bevolking van die gemeenten gehonoreerd. De afstand tussen bestuur en burger kan in een dergelijke gemeente relatief beperkt blijven, terwijl het draagvlak groot is” (Amendement lid Stellingwerf c.s., p.3).

- II. “Qua karakter vertonen de gemeenten veel overeenkomsten. Het feit dat zij allen in meer of mindere mate op de stad Groningen zijn gericht, levert een bepaalde samenhang op. Het zijn alle drie forensengemeenten, met een agrarisch karakter. Daarnaast is de aanwezigheid van diverse grootschalige voorzieningen in Zuidlaren en Eelde een bindende factor. De nieuwe gemeente zal een belangrijke functie in het tussengebied tussen Assen en Groningen vervullen. Door de gemeenten is meerdere malen op indringende wijze duidelijk gemaakt, dat zij een samengaan met elkaar prefereren boven alle andere binnen provinciale opties” (Memorie van toelichting, p.13).

33. Herindeling Hof van Twente

- Samenvoeging van de gemeenten Ambt Delden, Diepenheim, Goor, Markelo en Stad Delden tot de nieuw te vormen gemeente Hof van Twente

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27096-3.pdf>
- Memorie van antwoord <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19981999-26353-238b.pdf>

33.1 Herindelingsproces Hof van Twente

De voorstellen voor gemeentelijke herindeling in Twente kennen een lange voorgeschiedenis. Om te komen tot het herindelingsvoorstel hebben de verschillende gemeenten i.s.m. de provincie een grondige voorbereiding gedaan. Alle kwesties zijn daarbij uitvoerig besproken en de gemeentebesturen en maatschappelijk organisaties zijn daar bij betrokken.

“De gemeentelijke herindeling in Twente is een alternatief voor de stadsprovincie en een perspectief voor een gebied waar de Kaderwet eindig is. In die zin en mede gelet op de vorming van Twentestad is hier tot op zekere hoogte sprake van een uniek voorstel. Het houdt immers in dat er krachtige (plattelands)gemeenten worden gevormd, die kunnen voldoen aan de basiskwaliteiten voor gemeenten zoals aangegeven in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling (kamerstukken I, 1998/99, 25 655, nr. 102)” (Memorie van antwoord, p.9).

“In april 1996 hebben gedeputeerde staten van Overijssel de nota ‘Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente’ uitgebracht. In die notitie wordt ingegaan op het (provinciale) beleidskader voor de bestuurlijke vernieuwing. De genoemde notitie heeft als basis gediend voor het houden van het overleg als bedoeld in artikel 2 van de Wet arhi met de Twentse gemeenten. Na dat overleg is door gedeputeerde staten een herindelingsplan opgesteld. Dit plan is onderworpen aan de wettelijke inspraakprocedures, zodat de raden van de betrokken gemeenten en alle andere belangstellenden hun oordeel of suggesties op het plan konden inbrengen. Op grond van de gepleegde inspraak is door gedeputeerde staten een concept-ontwerp-regeling opgesteld” (Memorie van antwoord, p.11).

33.2 Motieven voor herindeling Hof van Twente

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Aan de keuze tot de Hof van Twente ligt de wens en de noodzaak tot een schaalvergroting in dit landelijke en waardevolle gedeelte van Twente ten grondslag. Maatschappelijke ontwikkelingen en de complexiteit van bestuurlijke opgaven stellen steeds hogere eisen aan het functioneren van het lokale bestuur. Het is van groot belang dat gemeenten voldoende zijn berekend op de uitvoering van de taken die hiervan het gevolg zijn, waarvoor schaalvergroting in dit geval een goede oplossing biedt” (Memorie van toelichting, p.7).

- II. “Het voorstel tot de vorming van de gemeente Hof van Twente biedt wel garantie voor een adequaat en slagvaardig lokaal bestuur tot ver in het nieuwe millennium” (Memorie van toelichting, p.7).
- III. “Hierin is onder andere aangetoond dat schaalvergroting bij kan dragen aan kwaliteitsverbetering van de taakuitoefening op terreinen als onderwijs, sociale zaken en ruimtelijke en economische ontwikkeling. De vorming van één Hof-gemeente kwam daarbij als meest gunstige optie naar voren. Een beslissing daartoe door de gemeenten zelf is evenwel niet haalbaar gebleken” (Memorie van antwoord, p.41).
- IV. “Van belang is dat gemeenten deze keuze maken om samen sterker en efficiënter te kunnen opereren en niet omdat ze door eigen schaal afhankelijk zijn geworden van regionale samenwerking” (Memorie van antwoord, p.41-42).

Theta-type values

- I. “Eerder is de overtuiging gerechtvaardigd dat de schaalvergroting leidt tot een evenwichtige en krachtige plattelandsgemeente, waarin de belangen en het eigen karakter van de bestaande dorpsgemeenschappen door het nieuwe gemeentebestuur zullen worden gerespecteerd” (Memorie van toelichting, p.7).
- II. “Gemeenten zouden in aanvulling op de schaalvergroting nog meer dan nu het geval is mogelijkheden moeten benutten die tegelijkertijd leiden tot schaalverkleining, zoals het leggen van het accent op het stadsdeel c.q. wijkgericht werken” (Memorie van antwoord, p.18).
- III. “De diensten worden op deze wijze niet alleen dicht bij de burger uitgevoerd, maar men is ook beter in staat om zaken op stadsdeelniveau op elkaar af te stemmen en te integreren. Als vervolgstappen op deze deconcentratie kan men denken aan de introductie van stadsdeelmanagers, stadsdeelwethouders, de toekenning van budgetbevoegdheden en vergaande bewonersparticipatie” (Memorie van antwoord, p.18).
- IV. “De tweede visie is als één van de uitgangspunten in de Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling opgenomen. Deze houdt in dat voorstellen voor gemeentelijke herindeling mede gericht dienen te zijn op de vermindering van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, opdat gemeenten zoveel mogelijk in staat worden gesteld de lokale taken zelfstandig uit te voeren. Zoals de leden van de fractie van de PvdA constateerden in hun bijdrage betekent intergemeentelijke samenwerking – ingeval het gaat om sturings- en coördinatieproblemen tussen gemeenten op te lossen – veelal dat ambtelijke processen in de plaats kunnen treden van het democratische lokale bestuur” (Memorie van antwoord, p.41).
- V. “Het gaat hierbij om een gebrek aan samenwerking dat een verlammende werking heeft op het bestuur in dit deel van Twente en dat leidt tot ongezonde vormen van

concurrentie. In combinatie met de aan de orde zijnde problematiek en kansen in dit gebied moet dan vervolgens de vraag worden gesteld of samenwerking – eventueel in combinatie met andere instrumenten – leidt tot een beter bestuurbaar geheel” (Memorie van antwoord, p.42).

34. Herindeling Zwartewaterland

- Samenvoeging van de gemeenten Genemuiden, Hasselt en Zwartsluis tot de nieuw te vormen gemeente Zwartewaterland

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26657-3.pdf>

34.1 Herindelingsproces Zwartewaterland

“Het wetsvoorstel is gebaseerd op de concept-ontwerp-regeling van gedeputeerde staten en op de ontwerp-regeling die op 29 oktober 1997 door provinciale staten van Overijssel is vastgesteld. Bij de totstandkoming van de ontwerp-regeling hebben gedeputeerde staten een aantal uitgangspunten en criteria voor herindeling gehanteerd. De afwegingen die op grond van die uitgangspunten en criteria zijn gemaakt, hebben ertoe geleid dat provinciale staten voorstellen twee West-Overijsselse gemeenten zelfstandig te laten, te weten Zwolle en Staphorst. Om te zorgen dat de gemeente Zwolle in de komende decennia over voldoende armslag beschikt voor zowel woningbouw als bedrijvenlocaties, wordt een aantal grenswijzigingen met omliggende gemeenten voorgesteld. Provinciale staten achten voor de versterking van het lokale bestuur voorts de vorming van zeven nieuwe gemeenten wenselijk en noodzakelijk. Het aantal West-Overijsselse gemeenten vermindert hierdoor van twintig naar negen” (Memorie van toelichting, p.2).

34.2 Motieven voor herindeling Zwartewaterland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Gemeenten die in de regio mede ten behoeve van de omliggende gemeenten een centrumfunctie vervullen, moeten door middel van gemeentelijke herindeling in staat worden gesteld die functie naar behoren uit te voeren. Dit houdt in dat centrumgemeenten over voldoende kwalitatieve keuzeruimte moeten beschikken om hun eigen ontwikkeling ten aanzien van woningbouw en bedrijvenlocaties te realiseren. En dat zij zelf de integrale afwegingen hiervoor kunnen maken” (Memorie van toelichting, p.4).
- II. “In gemeenten in het landelijke gebied doen zich problemen voor ten aanzien van het bestuur, het ambtelijk apparaat, de leefbaarheid en de uitoefening van het takenpakket. Oplossing van deze problemen is in het verleden vaak gezocht in intergemeentelijke samenwerking. Nu het rijksbeleid ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van ons land gericht is op drie volwaardige bestuurlagen van Rijk, provincie en gemeenten, wordt gestreefd naar voldoende sterke gemeenten met een breed takenpakket die hun lokale regisserende en uitvoerende rol zelfstandig kunnen vervullen. De oplossing voor de genoemde problemen wordt nu meer gezocht tegen de achtergrond van de toekomstige verzwaaring van het takenpakket van het lokale bestuur. Versterking van het lokale bestuur in de

landelijke gemeenten, dat voor deze taken voldoende bestuurlijk, ambtelijk en financieel moet zijn toegerust, vindt plaats door schaalvergroting” (Memorie van toelichting, p.5).

Theta-type values

- I. “Het bindend element van de nieuwe gemeente zit in het gemeenschappelijk karakter en niet in de oriëntatie op elkaar. Echter, nu is de afstand naar voorzieningen buiten de huidige gemeenten groter dan naar voorzieningen binnen de gemeente. Met de vorming van één gemeente komen de voorzieningen voor een groot deel binnen de gemeentegrenzen te liggen. De sterke samenhang en dezelfde structuur in het gebied zijn veel meer dan de oriëntatie van de inwoners bepalend voor de vorming van een goed functionerende nieuwe gemeente” (Memorie van toelichting, p.14).

35. Herindeling Woerden; Utrecht

- Samenvoeging van de gemeente Vleuten-De Meern tot de gemeente Utrecht
- Samenvoeging van de gemeente Harmelen tot de gemeente Woerden

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26904-3.pdf>
- Memorie van antwoord <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19992000-26904-239b.pdf>

35.1 Herindelingsproces gemeentelijke herindeling in een deel van de provincie Utrecht

“Wanneer ik een korte historische schets start met het kabinetsstandpunt ‘Bestuur op niveau’ van 27 september 1990 (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nrs. 3–4), later aangeduid met BoN-1, dan wordt duidelijk dat gedurende langere tijd de komst van een bestuurlijke autoriteit voor het stedelijk gebied centraal stond” (Memorie van toelichting, p.2).

“In het kabinetsstandpunt ‘Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden’, BoN-2, d.d. 25 juni 1991 (kamerstukken II, 1990/91, 21 062, nr. 7), werden de bestuurlijke ontwikkelingen in de regio Utrecht beschreven en door het kabinet van een reactie voorzien. De regionale samenwerking kreeg vastere vorm in het kader van het Regionaal Beraad Utrecht (RBU), waaraan de tien in BoN-1 genoemde gemeenten deelnamen. Tegelijkertijd achtte de gemeente Utrecht het nodig, dat complementair aan deze samenwerking een grenswijziging met de gemeente Vleuten-De Meern zou worden gerealiseerd. De provincie Utrecht was op dat moment van mening, dat de ruimtenood van de stad Utrecht niet door grenswijziging, maar uitsluitend in RBU-kader moest worden opgelost. Het kabinet bracht niettemin tot uitdrukking van de provincie initiatieven te verwachten, zowel ter stimulering van de regionale samenwerking, als in de sfeer van grenswijziging” (Memorie van toelichting, p.3).

“Op 27 maart 1997 is in het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden (kamerstukken II, 1996/97, 25 287, nr. 1) geconcludeerd, dat de vorming van een stadsprovincie Utrecht bij geen enkele schaal een optimale bestuurlijke situatie oplevert. In dit kabinetsstandpunt wordt vervolgens weliswaar vastgesteld, dat bij de keuze voor gemeentelijke herindeling als alternatief voor de vorming van een stadsprovincie de meest wenselijke situatie zou ontstaan indien het gehele stedelijk gebied in één bestuurlijke hand wordt gebracht, maar dat zo een herindeling niettemin reeds zowel inhoudelijk als bestuurlijk in het beleidskader voor gemeentelijke herindeling van de hand was gewezen. Wèl zullen door gemeentelijke herindeling in ieder geval de voor de stedelijke functies te ontwikkelen gebieden in handen van de centrumgemeente gebracht moeten worden” (Memorie van toelichting, p.3).

“Voor de discussie over de bestuurlijke organisatie in de provincie Utrecht markeert de nota ‘Betrokken en krachtig bestuur’, vastgesteld door gedeputeerde staten van Utrecht op 16 juli 1996, een belangrijke omslag. Met deze nota werd door het provinciebestuur nadrukkelijker dan voorheen vorm gegeven aan mogelijke bestuurlijke perspectieven voor het Utrechtse. De nota was mede bedoeld als «antwoord» op het eerder genoemde kabinetsstandpunt Vernieuwing bestuurlijke organisatie en nam op onderdelen zelfs een snelle vlucht. Waar het kabinet nog geen definitieve conclusies had getrokken met betrekking tot het perspectief van

een stadsprovincie Utrecht, zette de provincie toch al ondubbelzinnig in op gemeentelijke herindeling” (Memorie van toelichting, p.3-4).

35.2 Motieven voor herindeling Utrecht

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Met de erkenning dat maatwerk en differentiatie van bijzonder belang zijn, was het duidelijk dat de provincie de mogelijkheden voor professionalisering van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat wilde bevorderen. Daar waar nieuwe gemeenten worden gevormd gold voor de provincie een ondergrens van 18 000 inwoners als oriëntatiepunt” (Memorie van toelichting, p.4).
- II. “Voor elk van deze gemeenten kan namelijk de vraag worden gesteld of ze voldoen aan de doelstellingen van sterkte en toekomstgerichtheid, die het provinciebestuur zelf in 1996 had geformuleerd. Tegen de achtergrond van de op 27 november 1998 uitgebrachte Beleidsnotitie gemeentelijke herindeling” (Memorie van toelichting, p.4).
- III. “Met deze nieuwe gemeente worden betere voorwaarden gecreëerd om de opgaven voor de stad – met een grote uitstraling naar zowel de omliggende regio als de rest van het land – aan te pakken” (Memorie van toelichting, p.6).
- IV. “Zowel tegen de achtergrond van de reeds geschetste voorgeschiedenis in het kader van Bestuur op niveau, als gelet op de ruimtelijke en economische opgaven voor de stad Utrecht, is de benaderingswijze van de gemeente Utrecht goed voorstelbaar. Nadat andersoortige, effectieve bestuurlijke arrangementen voor de regio Utrecht niet reëel bleken, heeft het gemeentebestuur van Utrecht zijn verantwoordelijkheid genomen en binnen het raamwerk van gemeentelijke herindeling meegewerkt aan het zoeken naar een oplossing voor de Utrechtse problematiek. Dat bij gemeentelijke herindeling het oog in de eerste plaats zou vallen op de gemeente Vleuten-De Meern is inhoudelijk goed verklaarbaar. Buiten hetgeen binnen de grenzen van de huidige gemeente Utrecht aan ontwikkelingen plaatsvindt en plaats zal vinden, concentreren de komende decennia de meeste activiteiten in het grootstedelijk gebied zich juist op het grondgebied van de gemeente Vleuten-De Meern. Het is dan ook geheel in overeenstemming met het kabinetsstandpunt Bestuurlijk eindperspectief kaderwetgebieden om – daar waar de stadsprovincie Utrecht van de baan is – in ieder geval Vleuten-De Meern bij een herindeling te betrekken” (Memorie van toelichting, p.8).

- V. “Immers: ook voor de gemeente Harmelen, met zo’n 8 000 inwoners, geldt dat zij een te beperkte omvang heeft om in de toekomst een breed lokaal takenpakket te behartigen. Dit is ook in de herindelingsprocedure zelf gebleken. De gemeente Harmelen heeft zichzelf aan een kritisch onderzoek onderworpen. Hieruit bleken kwetsbaarheden op ambtelijk-organisatorisch, bestuurlijk en financieel terrein met alle consequenties van dien voor de uitoefening van het lokale takenpakket. Hoewel de gemeente vervolgens een traject is ingeslagen met de intentie om tot verbeteringen te komen, moet getwijfeld worden aan de mogelijkheden en mate van duurzaam succes. De problematiek kent immers mede zijn oorzaak in de omvang en structuur van de gemeente en haar omgeving. Gelet op het feit dat in de toekomst alleen nog maar meer van gemeenten zal worden geleverd, zal de problematiek van Harmelen dan ook verder toenemen” (Memorie van toelichting, p.11).

Theta-type values

In dit herindelingsadvies is vooral te zien dat de herindeling gemotiveerd wordt vanuit de sigma-type values. Operationalisatie van de theta-type values zijn niet herkenbaar teruggevonden in de bovengenoemde stukken.

- I. Een raadgevend referendum onder de bevolking van Vleuten-De Meern had een uitslag van 98% tegen indeling bij Utrecht (het opkomstpercentage was 85%).

36. Herindeling Pijnacker-Nootdorp

- Samenvoeging van de gemeenten Nootdorp en Pijnacker tot de nieuw te vormen gemeente Pijnacker-Nootdorp

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27598-3.pdf>
Memorie van antwoord <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20002001-27598-289b.pdf>

36.1 Herindelingsproces Pijnacker-Nootdorp

“De totstandkoming van de voorgestelde gemeentelijke herindeling is het resultaat van een discussie over de bestuurlijke problematiek in grootstedelijk gebied, die sedert de werkzaamheden van de Commissie-Montijn bijna vijftien jaar heeft geduurd. Het is van belang om vast te stellen dat in die vijftien jaar een breed palet aan oplossingsrichtingen de revue heeft gepasseerd, waarbij met name de sterke stadsprovincie lange tijd de voorkeursoplossing was. Op 27 mei 1997 is door de Tweede Kamer met de aanvaarding van de motie-Remkes c.s. de keuze voor gemeentelijke herindeling gemaakt. Deze keuze is bevestigd in het regeerakkoord” (Memorie van toelichting, p.2).

“Deze procedure mondde najaar 1998 uit in een voorstel van gedeputeerde staten om de bouwlocaties Ypenburg en Leidschenveen, alsmede een corridor, aan de gemeente Den Haag toe te voegen. De ondernemingsraden van de betrokken buurgemeenten kwamen hiertegen op, omdat deze meenden dat hen een advies over de ontwerp-herindelingsregeling zou moeten worden gevraagd. De Ondernemingskamer stelde hen in het gelijk.” (p.2). Door deze gebeurtenis liep het formele herindelingstraject ernstige vertraging op. Veel gemeenten gingen zich mengen in de discussie rondom de gemeentelijke herindeling van Den Haag en omgeving. Vervolgens “wordt voor een schets van de discussie binnen de regio Haaglanden aangehaakt bij het onderzoeksrapport ‘Regionale problemen, regionale oplossingen’, dat in 1990 in opdracht van het Gewest ’s-Gravenhage is opgesteld. Volgens dit rapport was een oplossing dringend gewenst voor twee centrale problemen in het gebied: de regionale sturingsvraagstukken en het geringe financiële draagvlak van de centrumgemeente Den Haag” (p.3). Het Regionaal Openbaar Lichaam Stadsgebied Haaglanden werd opgericht waarin zestien gemeenten samenwerkten. De vorming van een stadsprovincie kreeg niet de steun van alle gemeenten (vijf waren tegen) en belandde daardoor op het tweede plan.

“De gemeente Den Haag opteerde voor gemeentelijke herindeling, omdat het gelet op het nationale politieke krachtenveld de weg van de vorming van een agglomeratiegemeente of haar eigenlijke voorkeur voor een stadsprovincie onbegaanbaar achtte; de buurgemeenten sloten gemeentelijke herindeling juist uit en kozen voor steeds verdergaande samenwerking met als eindfase een regionale bestuursautoriteit” (p.13).

De enorme discussie over de herindeling van voornamelijk grondgebied leidde tot een stortvloed aan reacties van inwoners (maar liefst 36157 zienswijzen werden ingediend). De gemeente Nootdorp heeft zich in de tussentijd samen met Pijnacker gericht op het eigen toekomstperspectief. Deze gesprekken hebben geresulteerd in de gemeenschappelijke wens om tot een fusie te komen. In het rapport ‘Samen sterker!’ is een basis gelegd voor de voorgestelde fusie.

36.2 Motieven voor herindeling Pijnacker-Nootdorp

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Voorzover er verschillen zijn in de financiële posities van beide gemeenten, zijn die zeker niet problematisch. Bij een vergelijking van scenario’s waarbij de twee gemeenten ofwel zelfstandig blijven, ofwel fuseren, wordt geconcludeerd dat een samenvoeging per saldo een positief effect heeft en dat dat effect op de langere termijn alleen maar toeneemt” (p.27).
- II. “Deze gemeenten dienen hun functie naar behoren te kunnen vervullen en hebben daartoe in veel gevallen meer ruimte nodig. Die ruimte moet zowel fysiek als qua draagvlak worden begrepen. Door gemeentelijke herindeling moeten deze gemeenten in staat worden gesteld hun centrumfunctie naar behoren uit te voeren en woningbouw-, kantoor- of bedrijvenlocaties op eigen grondgebied te verwezenlijken” (p.20).
- III. “De gemeente meende dat ook na uitvoering van de motie-Remkes, al dan niet met een plus, over 10 of 20 jaar weer dezelfde discussie zal worden gevoerd” (p.39).

Theta-type values

- I. “Hoe kan worden voorkomen, dat de burger niet verder op afstand komt van het bestuur, zo vroegen deze leden. Daarnaast vroegen zij hoe kan worden voorkomen, dat de geleverde dienstverlening door de lokale overheid achteruitgaat. Voorts informeerden deze leden welke nadere voornemens het Haagse gemeentebestuur heeft met betrekking tot bestuurlijke decentralisatie en ambtelijke deconcentratie” (Memorie van antwoord, p.20).

37. Herindeling Terneuzen

- Samenvoeging van de gemeenten Axel, Sas van Gent en Terneuzen tot de gemeente Terneuzen

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28057-3.pdf>
- Debat over herindeling <https://www.zeeland.nl/digitaalarchief/zee010833>

37.1 Herindelingsproces Terneuzen

“Het provinciebestuur van Zeeland heeft in 1995 reeds het voornemen uitgesproken tot lokale schaalvergroting in Zeeuws-Vlaanderen. Aan dit beleidsvoornemen werd de voorwaarde verbonden dat pas initiatieven daartoe zouden worden ontplooid, als vast zou staan dat voor het probleem van de frictiekosten een oplossing zou worden aangedragen. Met de invoering van de nieuwe vergoedingsregeling in 2000 achtte het provinciebestuur het probleem van de frictiekosten zodanig opgelost dat dit geen argument meer is om af te zien van een herindelingsprocedure” (Memorie van toelichting, p.2).

“Met name de gemeenten Hontenisse, Sas van Gent, Sluis-Aardenburg en Axel zijn vanwege hun geringe omvang kwetsbaar. In de genoemde beleidsnotitie is destijds onder verwijzing naar het regeerakkoord het voornemen uitgesproken om in gebieden waar de laatste jaren geen herindeling heeft plaatsgevonden te analyseren op knelpunten om daar eventueel te komen tot een versterking van het lokaal bestuur door gemeentelijke herindeling. De regio Zeeuws-Vlaanderen is één van de zes regio's waar de Stuurgroep krachtige gemeenten een onderzoek heeft uitgevoerd. Het eindrapport van de stuurgroep vormt het resultaat van dit onderzoek. De stuurgroep heeft daarbij gebruik gemaakt van rondetafelgesprekken met gemeente- en provinciebestuurders. Het rapport heeft naar mijn mening een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van het onderhavige herindelingsadvies van het provinciebestuur van Zeeland. Ik wil mijn waardering uitspreken voor de voortvarende wijze waarop de provincie deze herindeling naar aanleiding van het rapport van de stuurgroep heeft voorbereid. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de stuurgroep met betrekking tot Zeeuws-Vlaanderen zijn gedeputeerde staten van Zeeland de arhi-procedure gestart. De raden van de gemeenten Axel, Sas van Gent en Terneuzen hebben gedurende de procedure ook zelf gelijklopende besluiten genomen tot samenvoeging van hun gemeenten. Het provinciebestuur van Zeeland heeft deze samenvoeging opgenomen in het herindelingsadvies Zeeuws-Vlaanderen, mede omdat deze goed past binnen de uitgangspunten voor herindeling in dit gebied” (Memorie van toelichting, p.1-2).

37.2 Motieven voor herindeling Terneuzen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Doel van het voorstel is onder meer ervoor te zorgen dat de landelijke gemeenten in deze regio beschikken over voldoende armslag om de komende decennia de benodigde basiskwaliteit te kunnen leveren” (Memorie van toelichting, p.1).
- II. “De gemeenten Hontenisse, Sas van Gent, Sluis-Aardenburg en Axel zijn ambtelijk kwetsbaar. Een grotere gemeente kan beschikken over een beter toegerust en minder kwetsbaar ambtelijk apparaat” (Memorie van toelichting, p.3).
- III. De gemeenten Hontenisse, Sas van Gent, Sluis-Aardenburg, Axel en Oostburg hebben geen full-time wethouders. De gemeente Sas van Gent is financieel kwetsbaar” (Memorie van toelichting, p.3).
- IV. “De aansluiting van deze zone op Zeeuwse en Vlaamse ontwikkelingen voor de zeehaven en de industrie acht de stuurgroep van groot economisch belang voor de hele regio. De nieuwe gemeente zal naar verwachting als economische motor en als centrum voor de regionale voorzieningen meer kansen bieden voor de regio als geheel” (Memorie van toelichting, p.3).
- V. “In het algemeen geldt dat de Stuurgroep krachtige gemeenten in haar eindadvies de kwaliteit van gemeenten gekoppeld heeft aan drie functies. Voor ons kunnen die functies als ijkpunt dienen bij de beoordeling van de vraag, of een gemeente al dan niet bestaansrecht heeft. Wij constateren dat de stuurgroep het getalscriterium heeft losgelaten dat zeker bij vorige herindelingen voor de Staten toch min of meer heilig was. De stuurgroep vindt wel dat in bepaalde situaties opschaling de beste oplossing is, maar wil verder toch vooral sturen op kwaliteitsverbetering en beoordeling van kwaliteit” (Debat over herindeling, p.15).

Theta-type values

- I. “De drie functies zijn: de gemeente als bestuur van de lokale gemeenschap, de gemeente als verlener van publieke diensten en de gemeente als relatief zelfstandig, maar geïntegreerd onderdeel van een groter bestuurlijk geheel” (Memorie van toelichting, p.15).

38. Herindeling Westland

- Samenvoeging van de gemeenten 's-Gravenzande, De Lier, Monster, Naaldwijk, Wateringen tot de nieuw te vormen gemeente Westland

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Westland
- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28839-3.pdf>
Nota naar aanleiding van het verslag <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28839-5.pdf>

38.1 Herindelingsproces Westland

“In 1995 ontstond op grond van de Kaderwet bestuur in verandering het Stadsgewest Haaglanden. Binnen deze verplichte gemeenschappelijke regeling werd de Bestuurscommissie Westland opgericht. De discussie over de bestuurlijke organisatie in het gebied werd voortgezet en eind 1998 besloten de colleges van BenW van de zeven gemeenten om een Werkgroep Bestuurlijke Organisatie Westland in het leven te roepen. Deze werkgroep kreeg als taak het doen van voorstellen over een mogelijke aanpak van het vraagpunt met betrekking tot de toekomstige bestuurlijke organisatie van het Westland en het coördineren en faciliteren van het verdere proces” (Herindelingsadvies Westland, p.21).

De gemeenten waren van mening dat zorgvuldigheid en snelheid in het proces noodzakelijk was. “In het zicht van de finish is de poging om tot dat standpunt te komen in onze ogen en in de ogen van de betrokken bestuurders en inwoners van het Westland helaas gestrand” (Herindelingsadvies Westland, p.13). De provincie heeft op het laatste moment dus de regie overgenomen en is de arhi-procedure gestart.

38.2 Motieven voor herindeling Westland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De Westlandse gemeenten hebben in meer of mindere mate te maken met kwetsbaarheid en onvoldoende specialisatiegraad van de ambtelijke organisatie, waardoor tijd en mogelijkheden ontbreken voor met name strategische beleidsontwikkeling en -uitvoering en het bestuurlijke apparaat onvoldoende kan worden ondersteund” (Herindelingsadvies Westland, p.22).
- II. “De te verwachten positieve effecten van schaalvergroting waaronder een toename van de kwaliteit en specialisatiegraad van het ambtelijk apparaat en een toename van de ambtelijke en bestuurlijke slagkracht in samenwerkingsverbanden waarbij door het afnemen van de noodzaak tot afstemming er een grotere integraliteit ontstaat” (Herindelingsadvies Westland, p.22).

- III. “Het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en responsiviteit van de gemeenten, alsmede het voldoen aan de eisen voor een ‘robuuste’ gemeente en aansluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen elders” (Herindelingsadvies Westland, p.21).

Theta-type values

Geen heldere argumentatie van het herindelingsadvies vanuit de theta-type values. Wel kwamen de gemeenten zelf tot het initiatief voor herindeling.

39. Herindeling Bronckhorst

- Samenvoeging van de gemeenten Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem tot de nieuw te vormen gemeente Bronckhorst

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28855-3.pdf>
- Nadere memorie van antwoord <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20032004-28855-G.pdf>

39.1 Herindelingsproces Bronckhorst

Het herindelingsproces tussen de gemeenten Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen, Vorden en Zelhem ging van start door de analyse van de ‘Stuurgroep Krachtige gemeenten in de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers’. De Stuurgroep ontstond na een advies van de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Stuurgroep bracht in april 2000 het eindrapport ‘Gemeenten: meer dan lokaal bestuur’ uit.

“De analyse van de Stuurgroep krachtige gemeenten is voor de provincie aanleiding geweest om conform de aanbevelingen van de Stuurgroep initiatieven te nemen, te stimuleren en te faciliteren om vervolgens binnen afzienbare tijd voorstellen te doen voor acceptabele oplossingen. Bij deze oplossingen heeft de wens van de gemeenten in het gebied centraal gestaan. Dit in overeenstemming met het door provinciale staten voorafgaande aan de wettelijke procedure toegevoegde criterium ‘herindeling van onderop’. ” (Nadere memorie van antwoord, p.3).

Desondanks hield de provincie de controle. De provincie waakte bijvoorbeeld voor het gevaar dat gemeenten te klein werden of een onacceptabele schaalverdeling ontstond tussen de verschillende gemeenten.

“Vanaf de werkzaamheden van de Stuurgroep krachtige gemeenten is veel werk verricht voor het opstellen van relevante inhoudelijke analyses: onder verantwoordelijkheid van de Stuurgroep, maar ook daarna toen het provinciebestuur voorbereidingen trof voor de herindelingsprocedure en gedurende die herindelingsprocedure. Dat is ook zichtbaar geworden in respectievelijk het herindelingsontwerp en het herindelingsadvies van de provincie Gelderland. Deze analyses hebben hun weerslag gekregen in het daarna volgende wetgevingstraject” (Nadere memorie van toelichting, p.3).

Verhouding Rijk, provincie en gemeenten

“Vanuit dit beleid zal gemeentelijke herindeling alleen plaatsvinden op verzoek van de betrokken gemeenten of op voorstel van de provincie. Het kabinet entameert zelf geen herindelingsvoorstellen. Het belang, dat het kabinet hecht aan draagvlak bij gemeenten of provincie, wil niet zeggen dat in de toekomst slechts sprake zal zijn van vrijwillige gemeentelijke herindeling. Het is zeker voorstelbaar, dat de provincie met het oog op het goede functioneren van het lokaal bestuur binnen die provincie tot herindelingsvoorstellen komt. Enerzijds moet de provincie aanspreekbaar zijn op de kwaliteit van het lokaal bestuur binnen de provincie, en anderzijds moet de provincie verantwoording afleggen indien zij (herindelings-)voorstellen doet” (Nadere memorie van toelichting, p.6).

39.2 Motieven voor herindeling Bronckhorst

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De afwegingen die mede op grond van het herindelingsbeleid zijn gemaakt, hebben ertoe geleid dat in dit gebied 25 gemeenten worden samengevoegd tot negen daadkrachtige gemeenten” (Memorie van toelichting, p.2).
- II. “De nieuwe gemeenten moeten in beginsel hun taken zelfstandig kunnen uitvoeren en over voldoende bestuurskracht beschikken om een substantieel pakket van uitvoerende, sturende en verdelende lokale taken te kunnen behartigen” (Memorie van toelichting, p.3).
- III. “De nieuwe gemeente schept goede voorwaarden voor een sterke bestuurlijke en ambtelijke organisatie, gericht op kwalitatief bestuur en dienstverlening” (Memorie van toelichting, p.4).

Theta-type values

In de bovengenoemde stukken zijn geen theta-type values te herkennen.

Bijlage VII. Onderzoeksverantwoording tijdvak E

In dit tijdvak vallen de gemeentelijke herindelingen van 2006 tot 2019. Het onderstaande overzicht laat alle herindelingen zien die in deze periode hebben plaatsgevonden. De grijs gemarkeerde herindelingen zijn aan de hand van een aantal criteria geselecteerd en onderzocht. Streeksgewijze en sub regionale herindelingen die in samenhang zijn vormgegeven en binnen de selectie van de onderzoeksobjecten vallen, zijn ook in samenhang onderzocht.

Betrokken gemeenten	Opgegaan in	Jaartal herindeling	Provincie	Herindelingsschaal
Venhuizen	Drechterland	2006	Noord-Holland	Lokale herindeling
Amerongen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Leersum, Maarn	Utrechtse Heuvelrug	2006	Utrecht	Lokale herindeling
Rijnsburg, Valkenburg	Katwijk	2006	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Sassenheim, Voorhuit, Warmond	Teylingen	2006	Zuid-Holland	Sub regionale herindeling
Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer	Leudal	2007	Limburg	Sub regionale herindeling
Heel, Maasbracht, Thorn	Maasgouw	2007	Limburg	Sub regionale herindeling
Swalmen	Roermond	2007	Limburg	Lokale herindeling
Ambt Montfort	Roerdalen	2007	Limburg	Sub regionale herindeling
Noorder-Koggenland, Wognum	Medemblik	2007	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Obdam, Wester-Koggenland	Koggenland	2007	Noord-Holland	Sub regionale herindeling
Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs, Bleiswijk	Lansingerland	2007	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Ter Aar, Liemeer	Nieuwkoop	2007	Zuid-Holland	Lokale herindeling
s-Gravendeel	Binnenmaas	2007	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Bennebroek	Bloemendaal	2009	Noord-Holland	Lokale herindeling
Alkemade, Jacobsouwde	Kaag en Braassem	2009	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Reiderland, Scheemda, Winschoten	Oldambt	2010	Groningen	Lokale herindeling
Arce en Velden	Venlo	2010	Limburg	Sub regionale herindeling
Horst aan de Maas, Venray	Meerlo-Wanssum	2010	Limburg	Sub regionale herindeling
Helden, Kessel, Maasbree, Meijel, Sevenum	Peel en Maas	2010	Limburg	Sub regionale herindeling
Moordrecht, Nieuwerkerk aan den IJssel, Zevenhuizen-Moerkapelle	Zuidplas	2010	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Rozenburg	Rotterdam	2010	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel, Wymbritseradiel	Súdwest Fryslân	2011	Friesland	Lokale herindeling
Eijsden, Margraten	Eijsden-Margraten	2011	Limburg	Lokale herindeling
Lith	Oss	2011	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Andijk, Wevershoof	Medemblik	2011	Noord-Holland	Lokale herindeling
Abcoude	De Ronde Venen	2011	Utrecht	Sub regionale herindeling
Breukelen, Loenen, Maarssen	Stichtse Vecht	2011	Utrecht	Sub regionale herindeling
Bodegraven, Reeuwijk	Bodegraven-Reeuwijk	2011	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen, Wieringenmeer	Hollands Kroon	2012	Noord-Holland	Lokale herindeling
Harenkarspel, Zijpe	Schagen	2013	Noord-Holland	Lokale herindeling
Dirksland, Goedereede, Middelhamis, Oostflakkee	Goeree-Overflakkee	2013	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Boarnsterhim	Súdwest Fryslân, Heerenveen, De Friese Meren, Leeuwarden	2014	Friesland	Sub regionale herindeling
Lemsterland, Skarsterlân, Gaasterlân-Sleat	De Friese Meren	2014	Friesland	Sub regionale herindeling
Boskoop, Rijnwoude	Alphen aan den Rijn	2014	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Angerlo	Zevenaar	2015	Gelderland	Lokale herindeling
Groesbeek, Millingen aan de Rijn, Ubbergen	Berg en Dal	2015	Gelderland	Lokale herindeling
Maasdonk	s-Hertogenbosch, Oss	2015	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Graft-De Rijp, Schermer	Alkmaar	2015	Noord-Holland	Lokale herindeling
Bergambacht, Ouderkerk, Nederlek, Schoonhoven, Vlist	Krimpenerwaard	2015	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Spijkenisse, Bernisse	Nissewaard	2015	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Naarden, Bussum, Muiden	Gooise Meren	2016	Noord-Holland	Lokale herindeling
Zeevang	Edam-Volendam	2016	Noord-Holland	Lokale herindeling
Schijndel, Sint-Oedenrode, Veghel	Meijerstad	2017	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Leeuwarderadeel, Littenseradiel	Leeuwarden	2018	Friesland	Sub regionale herindeling
Littenseradiel	Súdwest-Fryslân	2018	Friesland	Sub regionale herindeling
Franekeradeel, het Bildt, Menemariadiel, Littenseradiel	Waadhoeke	2018	Friesland	Sub regionale herindeling
Rijnwaarden	Zevenaar	2018	Gelderland	Lokale herindeling
Vlagtwedde, Bellingwedde	Westerwolde	2018	Groningen	Lokale herindeling
Hoogezand-Sappeneer, Menterwolde, Slochteren	Midden-Groningen	2018	Groningen	Lokale herindeling
Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland, Nieuwkruisland	Noardeast-Fryslân	2019	Friesland	Lokale herindeling
Haren, Ten Boer	Groningen	2019	Groningen	Lokale herindeling
Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn, Winsum	Westerkwartier	2019	Groningen	Lokale herindeling
Bedum, De Marne, Eemsum, Winsum	Het Hogeland	2019	Groningen	Lokale herindeling
Aalburg, Werkendam, Woudrichem	Altena	2019	Noord-Brabant	Lokale herindeling
Haarlemmerliede, Spaarnwoude	Haarlemmermeer	2019	Noord-Holland	Lokale herindeling
Noordwijkerhout	Noordwijk	2019	Noord-Holland	Lokale herindeling
Leerdam, Zederik, Vianen	Vijftheerenlanden	2019	Utrecht	Lokale herindeling
Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland, Strijen	Hoeksche Waard	2019	Zuid-Holland	Lokale herindeling
Giessenlanden, Molenwaard	Molenlanden	2019	Zuid-Holland	Lokale herindeling

Geselecteerde herindelingen

- 40. Herindeling Roermond
- 41. Herindeling Lansingerland
- 42. Herindeling Oldambt
- 43. Herindeling Eijsden-Margraten
- 44. Herindeling Hollands Kroon
- 45. Opheffing Boarnsterhim
- 46. Herindeling Zevenaar
- 47. Herindeling Berg en Dal
- 48. Herindeling Meierijstad
- 49. Herindeling Midden-Groningen
- 50. Herindeling Westerkwartier
- 51. Herindeling Vijfheerenlanden
- 52. Herindeling Hoeksche Waard

40. Herindeling Roermond

- Samenvoeging van de gemeente Swalmen met de reeds bestaande gemeente Roermond

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30360-3-h1.pdf>
- Handeling 2005-2006, nr. 38, pagina 1805-1817 Debat over samenvoeging gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20052006-1805-1817.pdf>

40.1 Herindelingsproces Roermond

“In juli 2003 heeft het provinciaal bestuur vastgesteld dat er in Midden-Limburg voldoende draagvlak van onderop aanwezig was voor een herindelingsdiscussie, maar dat de deelnemende gemeentebesturen geen overeenstemming konden bereiken over het vervolg van het proces en de meest wenselijke variant. Gedeputeerde staten hebben vervolgens op 15 juli 2003 hun verantwoordelijkheid genomen in dit proces en zijn een herindelingsprocedure gestart overeenkomstig artikel 8, eerste lid, van de Wet Arhi. Daarbij heeft de provincie de hele regio Midden-Limburg in samenhang in één proces betrokken” (Memorie van toelichting, p.2)

“Overeenkomstig de Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi) heeft de provincie Limburg een herindelingsprocedure gevoerd voor de hele regio Midden-Limburg, omvattende de gemeenten Ambt Montfort, Roerdalen, Roermond, Swalmen, Maasbracht, Thorn, Heel, Haelen, Heythuysen, Hunsel, Roggel en Neer, Echt-Susteren, Weert en Nederweert. Uit deze herindelingsprocedure is één herindelingsadvies van de provincie Limburg voortgekomen waarin vier fusies van betrokken gemeenten worden voorgesteld. Dit zijn de fusies van de gemeenten Roermond en Swalmen, de gemeenten Ambt Montfort en Roerdalen, de gemeenten Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer en de gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. De regering heeft gemeend, dat het herindelingsgebied logisch kan worden onderscheiden in een samenhangende sub regio ten westen van de Maas en twee samenvoegingen ten oosten van de Maas. Om die reden worden op basis van het herindelingsadvies drie wetsvoorstellen gedaan” (Memorie van toelichting, p.1).

“De overige vier gemeenten Ambt Montfort, Roerdalen, Roermond en Swalmen streefden ernaar in federatief verband een slagvaardige aanpak van bovenlokale opgaven te realiseren, waarbij tegelijkertijd recht werd gedaan aan de verscheidenheid van de deelnemende gemeenten. Dit werd de federatie Roerstad genoemd. Gebleken is dat voor de uitwerking van dit samenwerkingsverband in deze regio niet voldoende draagvlak aanwezig was” (Memorie van toelichting, p.2).

40.2 Motieven voor herindeling Roermond

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het is van belang dat met een herindeling goede voorwaarden worden gecreëerd om nieuwe, sterke gemeenten te vormen die berekend zijn op hun huidige en toekomstige opgaven” (Memorie van toelichting, p.1-2).
- II. “Het herindelingsbeleid van de provincie Limburg richt zich met name op de versterking van de bestuurskracht van het lokaal bestuur en de regionale samenhang van de nieuwe gemeente in relatie tot de omliggende gemeenten” (Memorie van toelichting, p.2).
- III. “De nieuw te vormen gemeenten dienen qua omvang zo groot als nodig en zo klein als mogelijk te zijn, de nieuwe gemeenten moeten bij aanvang financieel gezond zijn dan wel een gezond financieel perspectief hebben” (Memorie van toelichting, p.2).
- IV. “Toenemende eisen die gesteld worden aan gemeenten vanuit de samenleving vereisen een robuuste gemeentelijke organisatie met voldoende bestuurlijk, ambtelijk en financieel vermogen. De gemeente Swalmen heeft aangegeven in te zien dat er naar de toekomst toe sprake is van een ongelijkwaardige positie van de huidige gemeente Swalmen, ten opzichte van de overige gefuseerde gemeenten in de stadsregio Roermond” (Memorie van toelichting, p.3).
- V. “Een deel van de structurele verlaging van de algemene uitkeringen kan worden opgevangen door de te verwachten vermindering van de bestuurslasten (minder raadsleden, burgemeesters en wethouders, secretarissen), zoals de provincie ook heeft aangegeven. Voor het overige zal de nieuwe gemeente dit nadeel kunnen afdekken op grond van de efficiencyvoordelen van de nieuwe organisaties” (Memorie van toelichting, p.5).

Theta-type values (tegenargument)

- I. “Wij hebben het nu nog niet eens over de nadelen van intergemeentelijke samenwerking voor het democratische gehalte van het bestuur, maar mijn fractie deelt de mening van de collega’s van de GroenLinks-fractie dat de functionele samenwerking op inhoudelijke taakvelden de lokale gemeenteraad op afstand zet. In de memorie van antwoord gaat de minister hier niet op in, net zo min als op de vraag over de slechte samenwerkingsresultaten tot dusver. Op de vraag van mijn fractie hoe de grotere afstand tussen burger en bestuur te compenseren, wijst de minister op binnengemeentelijke decentralisatie als keuzemogelijkheid voor gemeentebesturen. Denkt de minister aan een constructie waarbij Swalmen eerst bij Roermond wordt gevoegd om vervolgens de status van deelgemeente te krijgen met een eigen deelgemeenteraad?” (Debat over samenvoegingen gemeenten, p.2).

41. Herindeling Lansingerland

- Samenvoeging van de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk tot de nieuw te vormen gemeente Lansingerland

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Lansingerland
- Kamerstuk 30 354 nr. 3 Memorie van toelichting
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30354-3-h1.pdf>

41.1 Herindelingsproces Lansingerland

“De besturen van de gemeenten Bergschenhoek, Berkel en Rodenrijs en Bleiswijk hebben eerder in het proces meerdere malen de intentie uitgesproken om de huidige samenwerking verder vorm te geven en om te zetten in een samenvoeging van de drie gemeenten tot één nieuw te vormen gemeente, met behoud van de bestaande buitengrenzen” (Herindelingsadvies Lansingerland, p.14). In 2001 gebeurde dit voor het eerst. De betrokken gemeenteraden besloten toen om een nader onderzoek in te stellen naar de behoefte aan een traject van vrijwillige herindeling. Het proces dat in gang werd gezet leidde tot een herindelingsontwerp. Dat herindelingsontwerp werd verworpen door de raad van Bleiswijk. In de daarop volgende periode is er overleg geweest met het provinciaal bestuur. Vervolgens is een nader onderzoek ingesteld. In juni 2004 adviseerde dhr. Heijkoop in zijn rapport ‘De balans opgemaakt’ de drie gemeenten om opnieuw met elkaar in gesprek te gaan. Het jaar daarop (juni 2005) kwamen de gemeenteraden alsnog tot een vaststelling van het hernieuwde herindelingsadvies. Dit concept herindelingsadvies werd vervolgens voorgelegd aan Gedeputeerde Staten, die het herindelingsadvies voorzien van een zienswijze doorzet aan de Minister van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties.

41.2 Motieven voor herindeling Lansingerland

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De raden zijn van mening dat een sterkere gemeentelijke organisatie met een beter toegerust en inzetbaar ambtenarenapparaat in de toekomst voor een betere bedrijfsvoering en dienstverlening kan zorgen” (Herindelingsadvies Lansingerland, p.20).
- II. “Dat resulteert in het geven van aandacht aan aspecten als huisvesting bestuurlijk en ambtelijk apparaat in de (tijdelijke) startfase en (voor de lange termijn) in structurele zin, de handhaving van het voorzieningen niveau, de aanscherping van de ruimtelijke en bedrijfseconomische ambities van de nieuw te vormen gemeente, de handhaving van de dienstverlening, de kwalitatieve verbetering van het ambtelijk apparaat en de relatie burger/bestuur” (Herindelingsadvies Lansingerland, p.20).

- III. “De grotere omvang en de grotere schaal maken professionalisering en verbetering van de kwaliteit van de bestaande ambtelijke organisaties mogelijk. Bestaande kwetsbaarheden in de ambtelijke ondersteuning kunnen beter worden ondervangen en er ontstaat meer ruimte voor ontplooiing, ontwikkeling en specialisatie van medewerkers. Wel zal er gegeven de financiële positie van de nieuw te vormen gemeente ingezet moeten worden op het realiseren van de inverteertheffecten i.v.m. de samenvoeging” (Herindelingsadvies Lansingerland, p.24).

Theta-type values

- I. “Door burgers en bedrijven zijn echter ook diverse kanttekeningen geplaatst. Voorbeelden hiervan zijn de zorg van ondernemers. Met name in de agrarische sector in Bleiswijk is de vraag aan de orde of hun belangen nog wel voldoende worden behartigd in de nieuwe 3B gemeente. Ook het behouden van een goede dienstverlening tegen redelijke tarieven en acceptabel niveau van gemeentelijke belastingen in de nieuwe 3B gemeente wordt als punt van zorg genoemd. Ook is meerdere malen het behoud van het karakter van de eigen dorpskern en/of leefgemeenschap als belangrijk punt van aandacht naar voren gebracht” (Herindelingsadvies Lansingerland, p.114).

42. Herindeling Oldambt

- Samenvoeging van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten tot de nieuwe vormen gemeente Oldambt

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Oldambt <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31816-3-b1.pdf>
- Kamerstuk 31 816 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31816-3.pdf>
- Handeling 2008-2009, nr. 84, pagina 6559-6590 Debat over samenvoeging gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-6559-6590.html>

42.1 Herindelingsproces Oldambt

“De gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten werken al geruime tijd constructief samen op diverse beleidsterreinen. Deze samenwerking vloeit voort uit de brede erkenning dat veel belangen en karakteristieken van de drie gemeenten overeenstemmen en dat de positie en schaal van de drie gemeenten zodanig zijn dat samenwerken op diverse terreinen logisch is en meerwaarde oplevert” (Herindelingsadvies, p.14).

Vanaf rond de eeuwwisseling wordt in de drie gemeenten nagedacht over hun bestuurskracht en de bestuurlijke organisatie in het gebied. Mede op aansporing van de provincie Groningen, welke in maart 2006 een notitie maakt met daarin haar visie. In hetzelfde document worden de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten aangespoord om te komen tot een samenvoeging welke uiterlijk 1 januari 2010 moet worden gerealiseerd.

“De colleges hebben te kennen gegeven uitvoering te willen geven aan de uitdrukkelijke wens van de provincie” (Herindelingsadvies, p.14). In het najaar van 2006 hebben de raden, de colleges opdracht gegeven om onderzoek te doen naar herindeling. Het rapport ‘*Een tweetje*’ *Een proces naar een Tweede gemeente in de provincie Groningen* gaf voldoende aanleiding om in 2008 het intentiebesluit tot herindeling te nemen. Een herindelingsproces volgde. Het ontwerp herindelingsadvies en het daadwerkelijke herindelingsadvies volgde in een relatief kort tijdsbestek (6 maanden).

42.2 Motieven voor herindeling Oldambt

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Een fusie van de gemeenten Reiderland, Scheemda en Winschoten biedt kansen aan de nieuwe gemeente, die de huidige gemeenten minder of niet hebben. Het is beter mogelijk een kwaliteitsslag te maken op de terreinen medewerkers, ICT en procesvoering. Ook kan er efficiënter en effectiever worden gewerkt. Er zal een grotere bestuurskracht ontstaan. Uiteindelijk kan daardoor een betere dienstverlening worden georganiseerd” (p.15).

- II. “Er is sprake van een indringende samenhang tussen wonen, werken en recreëren en leefomgeving. Voor het optimaal benutten van de ruimtelijke / economische potenties in het gezamenlijke gebied is het onder één bestuur brengen van dat gebied noodzakelijk” (p.16).
- III. “De financiële positie van de individuele gemeenten bemoeilijkt de toekomstige ontwikkeling van dit gebied. De integratie van 3 organisaties biedt naast mogelijkheden voor een noodzakelijke kwaliteitssprong, zeker ook de mogelijkheden voor een efficiëncyslag. Het realiseren van deze efficiëntieslag is een randvoorwaarde om de financiële positie van 3 voormalige zogenaamde ‘artikel-12 gemeenten’ na samenvoeging daadwerkelijk te verbeteren” (p.16).
- IV. “Als portaal van de Nederlandse overheid draagt de gemeente er zorg voor dat burgers, bedrijven en instellingen alle producten direct bij haar kunnen afnemen, dan wel dat ze via haar bemiddeling door andere overheden dan wel ketenpartners worden geleverd. Daarbij zal ook nadrukkelijk gekeken dienen te worden naar het terugdringen van de administratieve lasten. Het behalen van de hiervoor genoemde doelstellingen vergt een juiste manier van in samenhang organiseren in de gemeente” (p.17).

Theta-type values

- I. “De vele samenwerkingsverbanden (ook in groter verband dan de drie gemeenten) plaatsen de gemeenteraden op te grote afstand. Door opschaling kan een aantal samenwerkingsverbanden op de schaal van de nieuwe gemeente worden georganiseerd, wat de zgn. ‘bestuurlijke drukte’ zal verminderen” (p.16).
- II. “De eerste overheid – De lokale politiek heeft van alle overheden het meest zicht op wat er leeft bij de inwoners. Samen met maatschappelijke organisaties passende oplossingen zoeken voor lokale problemen. Niet door middel van hiërarchische macht, maar door alle partijen op basis van vrijwilligheid te bewegen tot samenwerking bij de oplossing van een gemeenschappelijk lokaal vraagstuk. Dat vergt een andere zgn. regisseursrol van een gemeente. De schaal waarop veel van onze partners werken is een aanzienlijk grotere schaal. Om die rol duurzaam te kunnen invullen is een opschaling van de huidige gemeenten nodig” (p.17).

43. Herindeling Eijsden-Margraten

- Samenvoeging van de gemeenten Eijsden en Margraten tot de nieuw te vormen gemeente Eijsden-Margraten

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Eijsden-Margraten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-44548.pdf>
- Kamerstuk 32 245 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32245-3.pdf>
- Handeling 2009-2010, nr. 73, pagina 6222-6261 Debat over samenvoeging gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20092010-73-6222.pdf>

43.1 Herindelingsproces Eijsden-Margraten

“In 2006 zijn de gemeenten Eijsden en Margraten begonnen met de intensivering van de samenwerking. Op projectmatige basis werd de samenwerking aangepakt. Na anderhalf jaar samenwerking hebben de gemeenteraden van Eijsden en Margraten opdracht gegeven aan bureau Van Naem & Partners om te bezien hoe de samenwerking, gelet op de ervaring tot dat moment verder inhoud kon krijgen, hetgeen moest leiden tot vergroting van de bestuurskracht en een daarop afgestemde kwalitatieve organisatie” (p.18). In het rapport dat volgt zijn de resultaten van de samenwerking geanalyseerd. De hoofdconclusie is dat de samenwerking de bestuurskracht belemmert en een keuze moet worden gemaakt voor een oplossing. Goed beargumenteerd kiezen de gemeenten dat herindeling het einddoel is.

Eijsden en Margraten besloten in mei 2008 bij gelijkkluidende raadsvoorstellen unaniem, vrijwillig en zelfstandig met de intentieverklaring van april 2008. In de intentieverklaring met als onderlegger ‘Eijsden en Margraten, van samenwerken naar samengaan’ stond dat een herindelingsontwerp werd voorbereid. In oktober 2008 hebben de gemeenteraden het herindelingsontwerp vastgesteld. Vervolgens heeft het document acht weken lang ter inzage gelegen. De zienswijzen die daarop binnen zijn gekomen zijn aan het herindelingsadvies toegevoegd.

43.2 Motieven voor herindeling Eijsden-Margraten

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “De dagelijkse praktijk van het gemeentelijk functioneren leert dat versterking van de bestuurskracht nodig is en de behoefte daaraan in de toekomst nog zal toenemen. De ambitie om hierin te voorzien via samenwerking heeft veel opgeleverd, maar niet genoeg om op afzienbare termijn in de bestuurskracht te voorzien. Samenwerking biedt daartoe ook slechts in beperkte mate mogelijkheden toe” (p.18).

- II. “Intern wordt bij de gemeentelijke organisaties al druk gevoeld. Die druk zal toenemen bij de toename van taken. Deze druk zal ook nog verder toenemen als gevolg van de bestuurskrachtmonitor die eind 2008 voor Maastricht en Heuvelland aanvangt. Een matige of onvoldoende score zal in Zuid-Limburg - ongeacht de eigen bestuurskracht – de druk om maatregelen te nemen ter bevordering van de bestuurskracht doen toenemen” (p.19).
- III. “De nieuwe gemeente heeft een ambitieniveau dat voor langere tijd overeenkomt met de mogelijkheden en omvang van de gezamenlijke organisatie en bestuur. Dit is beoordeeld aan de hand van interne samenhang van de nieuwe gemeente en rol en betekenis van deze gemeente in en voor de regio, inclusief de centrumgemeente Maastricht” (p.19).
- IV. “Een fusie kan ook plaatsvinden op basis van overeenkomsten in identiteit en speerpunten, een zogenaamde overlappende fusie. In dat geval versterken de gemeenten elkaar op vergelijkbare onderwerpen, en zij hebben elkaar versterkende capaciteiten, ervaring en deskundigheid” (p.37).
- V. “De komende kabinetsperiode zal geïnvesteed worden in het versterken van de bestuurskracht van gemeenten. Een van de afspraken daarbij is dat gemeenten actief werken aan het vergroten van hun slagvaardigheid en kwaliteit bijvoorbeeld door benchmarking, samenwerking met andere gemeenten of herindeling” (p.41).

Theta-type values

- I. “Tenslotte betekent nu fuseren ook het zelf regie blijven houden op het proces. Zodra de uitkomsten van de bestuurskrachtmonitoren in Zuid-Limburg bekend zijn, is het zelf regie voeren een moeilijke aangelegenheid” (p.19).
- II. “Dit vindt zijn oorsprong ook in de overeenkomsten die Eijsden en Margraten hebben, als bestuur en organisatie en ook als gemeenschap” (p.19).
- III. “De bestuurskracht van gemeenten moet worden vergroot om enerzijds de lokale en regionale vraagstukken op te lossen en anderzijds de eigen keuzes van en ambities van de gemeenschap te realiseren. Er dient een goede balans te zijn tussen kwaliteit en bestuurlijke slagkracht enerzijds en herkenbaarheid en verbondenheid voor de inwoners anderzijds” (p.42).

44. Herindeling Hollands Kroon

- Samenvoeging van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer tot de nieuw te vormen gemeente Hollands Kroon

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Hollands Kroon <https://herindeling.nl/dossier/hollands-kroon-zelf-aan-het-stuur-en-kernwaarden-concreet-maken/>
- Kamerstuk 32 677 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32677-3.pdf>
- Handeling 2010-2011, nr. 85, item 7 Debat over samenvoeging gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20102011-85-7.pdf>

44.1 Herindelingsproces Hollands Kroon

“Na de laatste herindelingoperatie in de Kop van Noord-Holland (1990) werd de discussie over de gewenste schaalgrootte van gemeenten in de afgelopen jaren opnieuw op de politieke agenda geplaatst. In 2003 startte een fusietraject tussen Wieringermeer en Medemblik. De gemeenten Schagen, Zijpe en Anna Paulowna hebben de intentie gehad om in een SETA-verband (samen en toch apart) te gaan samenwerken. In dat geval ging het om een ambtelijke fusie onder aansturing van drie zelfstandige gemeentebesturen. Beide samenwerkingsvormen kwamen niet tot stand” (Herindelingsadvies, p.2).

De discussie bleef desondanks wel actueel. De aangestelde informateur heeft in het rapport ‘De Kop steekt de koppen bij elkaar’ verslag gedaan van zijn verkenning voor een samenwerking of herindeling van de Noord-Hollandse gemeenten. Aan de hand van een drietal ordeningsprincipes volgde een herindelingsvoorstel waarin de gemeenten Anna Paulowna, Wieringen, Wieringermeer en Niedorp een nieuw gemeente vormen (Oostvariant). Tevens werd in dezelfde verkenning voorgesteld om de gemeenten Schagen, Zijpe en Harenkarspel samen te voegen tot een nieuwe gemeente (Westvariant).

“Op 17 maart 2009 hebben de gemeenteraden van Niedorp en Wieringermeer de uitkomst van het rapport van informateur Schoof in een gezamenlijke vergadering besproken. De beide raden constateerden, dat er in de regio een grote mate van overeenstemming bestaat over de noodzaak van fusie en dat er draagvlak te vinden is voor een herindeling per 1 januari 2012. De raden besloten de aanbevelingen van de informateur over te nemen en af te zien van hun eerdere voornemen om gezamenlijk een eerste Arhi-besluit te nemen. De twee gemeenten hebben zich vanaf dat tijdstip uitsluitend nog gericht op de Oostvariant, met als beoogd resultaat het samengaan van beide gemeenten met de gemeenten Anna Paulowna en Wieringen. De raad van Anna Paulowna besloot op 20 april 2009 de aanbevelingen van het rapport Schoof over te nemen. Op 10 september 2009 heeft ook de commissie Algemene Zaken van Wieringen positief geadviseerd over de Oostvariant” (Herindelingsadvies, p.3).

44.2 Motieven voor herindeling Hollands Kroon

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Ontstaan van een bestuurskrachtige gemeente die bovendien als sterke partner in de regio bijdraagt aan de ontwikkeling en versterking van (de bestuurskracht in) de regio” (p.6).
- II. “Versterking van de kwaliteit en de robuustheid van de ambtelijke organisatie. Dit leidt tot een professionele taakuitvoering en een nog betere dienstverlening” (p.6).
- III. “De gemeente zal de sterke kanten van het gebied beter kunnen benutten en ontwikkelen. Een bindend thema is: de leefbaarheid en het voorzieningenniveau van de kernen” (p.7).
- IV. “Een van de belangrijkste argumenten voor de bestuurlijke schaalvergroting is de versterking van de bestuurskracht. Met bestuurskracht bedoelen we de wijze waarop de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk in staat is om zelfstandig, dan wel in samenwerking met anderen de haar opgedragen taken te vervullen. Tal van ontwikkelingen leiden er toe dat de kleine gemeenten steeds meer moeite hebben om haar taken te kunnen volbrengen. Een belangrijke rol daarbij speelt de toegenomen decentralisatie van taken van rijk (en provincie) naar gemeenten” (p.5).
- V. “Gemeenten kampen in toenemende mate met gebrek aan voldoende toezicht- en handhaving mogelijkheden en zijn niet in staat om dit alles binnen de bestaande begroting op te lossen” (p.5).
- VI. “Bovendien kan worden vastgesteld dat de gemeenten voor een groot deel met dezelfde taken bezig zijn, waarbij de geografische ligging of de samenstelling van de bevolking nauwelijks bij de uitvoering van die taken een rol spelen. Met schaalvergroting kan op die terreinen een aanzienlijke kwaliteitsslag worden gemaakt en is het gemakkelijker om de voor de uitvoering van die taak benodigde specialisten aan te trekken” (p.5).

Theta-type values

- I. “Vermindering van de bestuurlijke drukte” (p.7).
- II. “De gemeente wordt een sterke partner voor zowel bestuurlijke als maatschappelijke partijen op terreinen die voor burgers, ondernemers en maatschappelijke organisaties belangrijk zijn (voorzieningen, recreatie, bedrijvigheid, woningbouw)” (p.7).

45. Opheffing Boarnsterhim

- Opheffing van de gemeente Boarnsterhim door middel van twee samenvoegingen en twee grenscorrecties

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Boarnsterhim, Heerenveen, Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Skarsterlân <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-200463.pdf>
- Kamerstuk 33 496 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33496-3.pdf>

45.1 Herindelingsproces / Proces rond opheffing Boarnsterhim

“De tendens van schaalvergroting is niet nieuw in Fryslân. Reeds in 1984 is onder regie van de provincie de bestuurlijke inrichting van de provincie ingrijpend gewijzigd met het doorvoeren van een aantal herindelingen. De gemeente Boarnsterhim is daarvan het directe resultaat” (Herindelingsadvies, 2012, p.40). In de provinciale notitie ‘Taakbewust Toekomstbestendig’ (2009) staan de provinciale uitgangspunten m.b.t. gemeentelijke herindeling. De provincie heeft in 2010 opdracht gegeven aan De Commissie van Wijzen om te komen met een visie op de bestuurlijke indeling van Fryslân. “In het advies ‘Meer burger, minder bestuur’ (2011) concludeert de Commissie van Wijzen dat zij, gezien de trends ten aanzien van burgers en decentralisatie, ‘schaalvergroting onontkoombaar acht om te geraken tot een toekomstbestendige lokaal-bestuurlijke inrichting’” (p.40). De gemeente Boarnsterhim heeft in 2009 uitgesproken niet als zelfstandige gemeente verder te willen gaan. Naar aanleiding van het raadsbesluit is het college van Boarnsterhim gestart met het herindelingsproces waarin Boarnsterhim samen met Súdwest Fryslân, Heerenveen, De Friese Meren en Leeuwarden in gesprek is gegaan. Het herindelingsproces heeft geleid tot een herindelingsadvies dat in 2012 langs Gedeputeerde staten naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestuurd.

45.2 Motieven voor herindeling / opheffing Boarnsterhim

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het behoud van zelfstandigheid is geen realistisch alternatief omdat middelen en bestuurskracht niet toereikend zijn om op eigen kracht de opgaven van het gebied het hoofd te bieden” (p.40).
- II. “In 2008 kwam Boarnsterhim onder preventief toezicht van de provincie, voor 2010 is door Boarnsterhim een artikel 12-aanvraag ingediend. De begroting 2010 sloot met een tekort van €15,3 miljoen waarvan €3,4 miljoen structureel en €11,9 miljoen incidenteel” (p.40).

- III. “Om in zelfstandigheid tot een financieel gezonde huishouding te geraken verlangt het Rijk van de gemeente dat inkomsten en uitgaven weer een duurzaam evenwicht vertonen. Inkomsten moeten gemaximaliseerd worden en uitgaven geminimaliseerd. De combinatie van een laag lastenniveau en een, ten opzichte van de huidige situatie, versoerd voorzieningenniveau achtte de Raad van Boarnsterhim voor zijn burgers en bedrijfsleven niet aanvaardbaar” (p.40).

Theta-type values

- I. “De landelijke ontwikkelingen waarbij gemeenten door decentralisatie een steeds omvangrijker en complexer takenpakket krijgen. De gemeente Boarnsterhim ziet zich geconfronteerd met grote bestuurlijke en organisatorische uitdagingen. Bestuurlijk zal het de kunst zijn om goede bestuurders te vinden. Organisatorisch komen de uitdagingen die op alle gemeenten afkomen, ook op Boarnsterhim af. Kleine gemeenten raken meer en meer aangewezen op samenwerking met grotere gemeenten of op de inhuur van externe experts. Dit komt de bestuurlijke legitimatie en ambtelijke sturingsmogelijkheden niet ten goede” (p.40-41).
- II. “Grotere gemeenten zullen de toekomstige krachtsverhoudingen bepalen. Het is de vraag of de belangen van de gemeente Boarnsterhim binnen die krachtsverhouding nog goed tot hun recht komen” (p.41).

46. Herindeling Zevenaar

- Samenvoeging van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar tot de gemeente Zevenaar

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Zevenaar <https://www.zevenaar.nl/file/3996/download>
- Kamerstuk 28 855 nr. G. Nadere memorie van antwoord
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-20032004-28855-G.pdf>
- Debat over samenvoeging gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20032004-3071-3087.pdf>

46.1 Herindelingsproces Zevenaar

“Ten oosten van de gemeente Arnhem liggen de gemeenten: Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar die samen de Liemers vormen. De bestuurlijke indeling van de Liemers is al lang onderwerp van discussie. Er heeft een intensieve verkenning plaatsgevonden naar de mogelijkheden van herindeling in de Liemers” (Herindelingsadvies, p.5). Toch is het tot herindeling tussen die vier gemeenten niet gekomen. In Duiven en Westervoort was er onvoldoende politiek draagvlak. Daarop hebben de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar de handen ineen geslagen en zijn deze gemeenten een traject gestart dat leidde tot een principebesluit van de gemeenteraden in november 2015. Vervolgens is toegewerkt naar een herindelingsadvies dat in mei 2016 voorlag aan de gemeenteraden en vervolgens is doorgezet aan het college van Gedeputeerde Staten.

46.2 Motieven voor herindeling Zevenaar

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “We krijgen als gemeente steeds meer taken toebedeeld. Aan de te leveren producten en diensten worden steeds hogere eisen gesteld. Zeker voor de gemeente Rijnwaarden, maar eigenlijk ook voor een deel voor de gemeente Zevenaar, geldt dat dit alleen steeds moeilijker te realiseren is binnen de huidige financiële kaders. De gemeente Rijnwaarden voorziet voor de langere termijn dat de opgaven te zwaar worden en de gemeente in de huidige schaalgrootte niet toekomstbestendig is. Er ontstaat een grotere, robuustere ambtelijke organisatie, die meer aan kan. Het aantal eenmansposten daalt na fusie en de vervangbaarheid neemt toe. Dus neemt de kwetsbaarheid van de organisatie af” (p.13).
- II. “Wij zijn te klein om samen te werken. Daarom is herindeling ons enig denkbare perspectief.’ Waarbij Rijnwaarden er op doelde dat samenwerking tussen gemeente ook vraagt om extra hulpstructuren en extra ambtelijke capaciteit om dit op een kwalitatieve wijze te begeleiden” (p.13).

- III. “We hebben de ambitie om de dienstverlening en de voorzieningen op een hoog niveau te houden. De afgelopen jaren hebben we te maken gehad met bezuinigingen en daarmee inkrimping van de ambtelijke organisaties. Met de samenvoeging zijn we, door het op termijn te bereiken efficiencyvoordeel, beter in staat onze ambitie te realiseren” (p.13).
- IV. We verwachten dat niet alleen het rijk maar ook de provincie tot een andere taakverdeling met gemeente wil komen. De nieuwe schaalgrootte van de nieuwe gemeente biedt betere mogelijkheden om dit op ons te nemen.

Theta-type values

- I. “Niet herindelen betekent dat er nog intensiever samengewerkt moet worden. *Dat is een duurdere oplossing* en gaat ten koste van de bestuurlijke en democratische legitimiteit” (p.13).
- II. “We onderschrijven de aanbevelingen die de adviescommissie De Graaf heeft gedaan aan gemeenten en de provincie voor het bevorderen van een sterk en toekomstig bestuur in Gelderland. De voorkeur van de commissie van één Liemerse gemeente is politiek gezien niet haalbaar. Een fusie van Rijnwaarden en Zevenaar is wel haalbaar en wenselijk, en daarmee ook logisch en met voortzetting van het actief partnerschap van de provincie kan de nieuwe gemeente zich tot een robuuste en toekomstbestendige gemeente ontwikkelen” (p.13).

47. Herindeling Berg en Dal

- Samenvoeging van de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen tot de nieuwe gemeente Berg en Dal

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Berg en Dal <https://herindeling.nl/wp-content/uploads/2017/11/Herindelingsadvies-Berg-en-Dal.pdf>
- Kamerstuk 33 787 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33787-3.pdf>
- Handeling 2013-2014, nr. 75, item 18 Plenair debat Samenvoegingen gemeenten <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-75-18.pdf>

47.1 Herindelingsproces Berg en Dal

Naar aanleiding van de verontrustende financiële situatie van Millingen aan de Rijn en de eerdere ambtelijke fusie (in 2009) tussen Millingen aan de Rijn en Groesbeek is de herindeling Berg en Dal ingezet. Daarnaast is een bestuurskrachtmeting van 2008 extra aanleiding voor de gemeente Ubbergen om zich aan te sluiten. De gemeenteraden van de betrokken gemeenten werden het in augustus 2012 met grotere meerderheid eens met een herindeling. Het herindelingsontwerp is vervolgens omgezet naar een herindelingsadvies dat in 2013 voor een besluit naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd gestuurd. De voorgenomen naam Berg en Dal leidde in eerste instantie tot ophef onder de inwoners van de gemeente Groesbeek. “Het traject rond de naamgeving heeft weliswaar geleid tot een eensluidend besluit, maar niet tot een definitieve naam voor de nieuwe gemeente. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de (politieke) omstandigheden die hebben geleid tot het besluit van betrokken gemeenten, wordt het Beleidskader gemeentelijke herindeling gevolgd. Dat betekent dat in het wetsvoorstel de naam van de grootste betrokken gemeente, te weten Groesbeek, wordt opgenomen. Dit laat onverlet dat de raad van de nieuwe gemeente op grond van artikel 158 van de Gemeentewet bevoegd is de naam van de gemeente op enig moment te wijzigen” (Memorie van toelichting, 5.3 naamgeving).

47.2 Motieven voor herindeling Berg en Dal

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Door samenvoeging van de gemeenten kan structureel een oplossing worden gevonden voor de ontstane financiële problematiek. Het is van groot belang om dit probleem op korte termijn op te lossen. Door de vergaande samenwerking (ambtelijke fusie) die reeds is gerealiseerd tussen de gemeenten Millingen aan de Rijn en Groesbeek is een herindeling een logische volgende stap om de financiële problemen definitief op te lossen” (p.31).

- II. “De vergaande decentralisatie van taken vanuit het Rijk en de Provincie naar de gemeenten de afgelopen en de komende jaren, leidt tot een grote verzwaring van taken voor de drie gemeenten op de korte en middellange termijn. De bestuurskracht van de gemeenten komt hierdoor in de toekomst in gevaar. Dit speelt op dit moment in mindere mate voor Ubbergen en Groesbeek, maar ook voor deze gemeenten wordt dit in de toekomst een punt van zorg” (p.31).
- III. Door samenvoeging van de drie ambtelijke organisaties kan een kwaliteits- en efficiencyslag worden gemaakt die noodzakelijk is in het kader van de decentralisatie van taken van het rijk naar de gemeenten en waardoor een sterke dienstverlening voor burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kan worden gerealiseerd. De kwetsbaarheid van de ambtelijke organisaties kan sterk worden verminderd en de kosten kunnen beter worden beheerst.
- IV. “In de herindelingsscan is op hoofdpijnen gekeken naar efficiencyvoordelen op kosten zoals huisvesting, automatisering en overige apparaatskosten. Bij het opstellen van het herindelingsontwerp en bij de inrichting van de nieuwe gemeente is het noodzakelijk om gericht te sturen op het ambitieniveau van de nieuw te vormen gemeente” (p.53).

Theta-type values

- I. “De schaal en de daarmee samenhangende bestuurskracht van de nieuwe gemeente bieden in ieder geval voldoende mogelijkheden om de afstand tussen bestuur en samenleving niet alleen op een professionele wijze te organiseren, maar deze ook herkenbaar, betrokken en transparant te laten blijven” (p.31).

48. Herindeling Meierijstad

- Samenvoeging van de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel tot de nieuwe gemeente Meierijstad

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies/ontwerp Meierijstad <https://repository.officiële-overheidspublicaties.nl/externebijlagen/exb-2014-17979/1/Bijlage/exb-2014-17979.pdf>
- Kamerstuk 34 296 nr. 3 Memorie van toelichting <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-34296-3.pdf>
- Handeling 2015-2016, nr. 57, item 8 Plenair debat Samenvoegingen gemeenten <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/h-tk-20152016-57-8.pdf>

48.1 Herindelingsproces Meierijstad

“Aanvankelijk hebben Schijndel en Sint-Oedenrode samen met vier andere gemeenten (Sint Michielsgestel, Boxtel, Haaren en Vught) onderzocht welke vorm van samenwerking in de zogenaamde Meierij passend zou zijn om een in omvang en complexiteit toenemend takenpakket het hoofd te kunnen bieden. Waar de vier andere Meierijgemeenten een voorkeur hebben voor louter een ambtelijke fusie hebben Schijndel en Sint-Oedenrode zich uitgesproken om een dergelijke stap over te slaan en meteen te komen tot een bestuurlijke herindeling met elkaar, die tevens meer strategisch-inhoudelijke componenten kent. Beide gemeenten zijn van mening dat, om redenen van schaalniveau, bestuurskracht/vitaliteit en duurzaamheid aansluiting van nog een andere – derde – gemeente, wenselijk en logisch is. Na een zorgvuldig proces van onderzoek, overleg en afweging ging de voorkeur van de beide gemeenten uit naar buurgemeente Veghel als derde herindelingspartner, waarmee overigens ook al langer diverse samenwerkingsrelaties bestaan en die te kennen had gegeven geïnteresseerd te zijn om bij het initiatief van Schijndel en Sint-Oedenrode aan te sluiten” (Herindelingsontwerp, 2014, p.20). Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel zijn gezien hun gezamenlijke opgaven tot een positieve keuze gekomen om over te gaan tot herindeling. Op 19 december 2013 besloten de raden positief. Vervolgens zijn de gemeenten samen met diverse partijen aan de slag gegaan met een herindelingsontwerp wat in november 2014 gereed was.

48.2 Motieven voor herindeling Meierijstad

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- V. “Gezien de grote maatschappelijke, ruimtelijke en economische opgaven op lokaal niveau (transities in het sociale domein) en regionaal niveau (AgriFood Capital) die op de gemeenten afkomen, gecombineerd met de tendens naar ‘meer taken, minder geld’ hebben de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel zich de vraag gesteld of de inhoudelijke opgaven nog wel passen bij het schaalniveau van

elk van de gemeenten. Schaalvergroting door gemeentelijke herindeling kwam daarbij als een serieuze optie in beeld” (p.5).

- VI. “Aldus wordt het takenpakket van de lagere overheden omvangrijker en complexer en brengt grotere financiële risico’s met zich mee. Onze gemeenten zullen steeds minder het hoofd kunnen bieden aan het uitdijende takenpakket waardoor we in onvoldoende mate in staat zullen zijn het belang te dienen van inwoners, bedrijven en instellingen. Versterking van de toekomstbestendigheid is dan geboden” (p.21).
- VII. “Als individuele gemeenten behalen we minder efficiencyvoordelen. Om hier tegenwicht aan te bieden richten we ons op een ambtelijke organisatie die voldoende robuust (minder kwetsbaar, geen eenmansposten meer, continuïteit van de werkprocessen gewaarborgd), professioneel (specialistische kennis) en flexibel is tegen lagere kosten” (p.21).
- VIII. “Daarmee komen gemeenten voor keuzes te staan hoe de schaarse middelen worden ingezet en welk voorzieningenniveau gewenst blijft. Wij zijn er van overtuigd dat een gemeente met 80.000 inwoners financieel minder kwetsbaar is en meer massa en slagkracht heeft dan de drie gemeenten afzonderlijk” (p.22).

Theta-type values

- I. “De wijze waarop gemeenten zijn georganiseerd sluit steeds minder aan op maatschappelijke, ruimtelijke en economische opgaven en ontwikkelingen waarvoor zij staan. Vragen die daarbij opkomen zijn bijvoorbeeld: Voelen onze inwoners zich nog voldoende vertegenwoordigd door het gemeentebestuur? Sluit ons handelen nog wel goed aan op de leefpatronen en problemen van onze inwoners? Ziet het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld ons nog als een serieuze gesprekspartner die in staat is de juiste verbindingen aan te gaan? Met andere woorden: Zijn wij als individuele gemeenten in staat om onze – maatschappelijke- opgaven, nu maar zeker in de toekomst, het hoofd te kunnen bieden?” (p.21).
- II. “Kort samengevat: Van verzorgingsstaat naar participantensamenleving, schaalvergroting en maatwerk, 24/7-samenleving in relatie tot technologische ontwikkelingen, veranderende bevolking, duurzaamheid, netwerksamenleving, van meer naar beter. Ook wordt van ons gevraagd dat we de maatschappelijke integratie van vraag en aanbod verzorgen of regisseren. Deze ontwikkeling naar een 'verbindende gemeente' vraagt om (schakel)kracht en visie van onze gemeenten. In de huidige situatie komen we als individuele gemeenten onvoldoende toe aan de rol van anticiperen en regisseren” (p.21).
- III. “Democratische legitimiteit en bestuurlijke drukte als gevolg van samenwerkingsverbanden - Wij menen dat we door de voorgestelde herindeling een krachtiger positie in de bestaande samenwerkingsverbanden kunnen bereiken, dat de bestuurlijke drukte vermindert en dat we bij nieuwe taken scherper de afweging kunnen maken tussen zelf uitvoeren of deelnemen aan een samenwerkingsverband” (p.22).

- IV. “Beleidskracht maar ook verbindingskracht: het vermogen om veranderingen te kunnen doorvoeren door in nieuwe (tijdelijke) netwerken met gezag te kunnen optreden. Als drie afzonderlijke gemeenten verwachten we dat niet of onvoldoende te kunnen waarmaken” (p.22).

49. Herindeling Midden-Groningen

- Samenvoeging van de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Menterwolde en Slochteren tot de nieuwe gemeente Midden-Groningen

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Midden-Groningen
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2016/05/17/zienswijze-provincie-en-herindelingsadvies-gemeenten-over-herindeling-hoogezand-sappemeer-menterwolde-en-slochteren>
- Kamerstuk 34 594 nr. 3 Memorie van toelichting
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34594-3.pdf>

49.1 Herindelingsproces Midden-Groningen

Het herindelingsproces Midden-Groningen is op vrijwillige basis samengesteld door de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Slochteren en Menterwolde. De gemeenten werkten voor het besluit over te gaan tot herindeling al geruime tijd samen. Daarin opereren zij uit gelijkwaardigheid en versterken zij elkaar. “Dan is die goede samenwerking alleen niet meer voldoende, maar kan die samenwerking wel een goede basis zijn om te komen tot een herindeling” (Herindelingsadvies Midden-Groningen, 2016, p.2).

49.2 Motieven voor herindeling Midden-Groningen

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Een herindeling stelt het bestuur in staat dit verder te optimaliseren: een betere dienstverlening tegen lagere kosten” (p.13).
- II. “Gemeenten krijgen steeds meer taken. Aan de te leveren producten en diensten worden steeds hogere eisen gesteld: kwaliteitsnormen van andere overheden, verwachtingen van inwoners die de gemeente vergelijken met andere dienstverleners, digitale beschikbaarheid, altijd en overal. De drie afzonderlijke gemeenten kunnen met hun schaal niet meer in zelfstandigheid aan al die verwachtingen blijven voldoen, zeker niet als de stijging van de lokale lasten voor hun inwoners binnen reële perken moet blijven” (p.13).
- III. “Ook de tendens van “meer taken, minder geld” is een argument voor deze schaalvergroting” (p.14).

Theta-type values

- I. “Een herindeling stelt het bestuur in staat dit verder te optimaliseren: minder kwetsbare gemeenten; meer taken die in eigen beheer uitgevoerd kunnen worden;

aantrekkelijker werkgeverschap; het beter kunnen werven van kwalitatief goed personeel” (p.13).

- II. “Gemeenten krijgen steeds meer taken. Aan de te leveren producten en diensten worden steeds hogere eisen gesteld: kwaliteitsnormen van andere overheden, verwachtingen van inwoners die de gemeente vergelijken met andere dienstverleners, digitale beschikbaarheid, altijd en overal. De drie afzonderlijke gemeenten kunnen met hun schaal niet meer in zelfstandigheid aan al die verwachtingen blijven voldoen, zeker niet als de stijging van de lokale lasten voor hun inwoners binnen reële perken moet blijven” (p.13).
- III. “Niet opschalen betekent dat er nog veel intensiever samengewerkt moet worden. Dat gaat ten koste van de bestuurlijke legitimiteit en deze oplossingen vertonen doorgaans ook een democratisch tekort. Gemeenten die met elkaar samenwerken hebben de neiging om qua bedrijfsvoering en qua beleid naar eenvormigheid te streven (denk aan bijvoorbeeld de drie decentralisaties) wat ten koste gaat van de eigen politiek-bestuurlijke ruimte” (p.13).
- IV. “Ook is het belangrijk om te beseffen dat niet alleen het Rijk taken afstoot, maar dat ook Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen indachtig het advies van de commissie Jansen tot een andere taakverdeling en rolinvulling met gemeenten willen komen, mits gemeenten over voldoende schaal en bestuurskracht beschikken. De nieuwe schaalgrootte en versterking van de bestuurskracht kunnen een nieuwe taakverdeling en andere rolinvulling tussen de provincie Groningen en de nieuw te vormen gemeente helpen mogelijk te maken” (p.13).

50. Herindeling Westerkwartier

- Samenvoeging van de gemeenten Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en Winsum tot de nieuwe gemeente Westerkwartier.

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Westerkwartier
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/06/20/zienswijze-provincie-en-herindelingsadvies-grootegast-leek-marum-en-zuidhorn>
- Kamerstuk 34 829 nr. 3 Memorie van toelichting
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34829-3.pdf>

50.1 Herindelingsproces Westerkwartier

“De noodzaak tot vergroting van de bestuurskracht wordt door de vijf gemeenten al langere tijd onderkend. In 2008 hebben bestuurskrachtonderzoeken plaatsgevonden die ertoe hebben geleid dat de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn intensiever met elkaar zijn gaan samenwerken” (Herindelingsadvies Westerkwartier, 2017, p.12). Op initiatief van de Vereniging van Groninger Gemeenten (VGG) en de provincie Groningen is de samenwerking in 2012 onderzocht. Vervolgens is er een provincie breed onderzoek gedaan naar de bestuurlijke toekomst van de Groninger gemeenten, wat heeft geresulteerd in het rapport ‘Grenzeloos Gunnen’. N.a.v. dat rapport zijn de vier gemeenten de noodzaak tot herindeling gaan inzien. In november 2015 zijn er in de gemeenten positieve raadsbesluiten genomen en is vervolgens het herindelingsproces in gang gezet.

50.2 Motieven voor herindeling Westerkwartier

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Het Kabinet heeft de opvatting dat de in gang gezette decentralisaties in het sociale domein een grotere bestuurskracht van gemeenten noodzakelijk maken. Ofwel door congruente samenwerkingsvormen rond de decentralisaties te organiseren ofwel door gemeentelijke herindeling” (p.14).
- II. “Dit wordt ingegeven door inhoudelijke opgaven waar gemeenten voor staan, mede gelet op een aanzienlijke taakverzwaring waar gemeenten mee zijn geconfronteerd. Voorbeelden daarvan zijn de omvangrijke decentralisaties binnen het Sociaal Domein. Het advies van de commissie Jansen komt er kort gezegd op neer dat een grootschalige herindeling in de provincie Groningen onontkoombaar is” (p.14).
- III. “Er bestaat een grote samenhang tussen de verschillende decentralisaties. Deze gaan gepaard met een bezuinigingsopgave. Redenering daarachter is dat door te ‘ontschotten’ (het sociaal domein meer als een samenhangend terrein te benaderen) een besparing kan worden bereikt” (p.15).

Theta-type values

- I. “Provinciaal heerst de opvatting dat schaalvergroting gewenst is, maar dat deze van onderop - vanuit de gemeenten zelf - tot stand moet komen. Door de vier Westerkwartiergemeenten wordt dit onderschreven” (p.14).
- II. “Deze decentralisaties, die van rijksoverheidswege zijn doorgevoerd, hebben betrekking op onderwerpen die inwoners en instellingen rechtstreeks raken. De Rijksoverheid hanteert het standpunt dat gemeenten de daarmee samenhangende taken het beste kunnen uitvoeren, vanwege het feit dat deze bestuurslaag het dichtst bij de samenleving staat” (p.15).
- III. “In de huidige situatie wordt een ‘kluwen’ aan samenwerkingsverbanden geconstateerd waarbij de democratische legitimiteit (door een veelheid aan gemeenschappelijke regelingen) vaak wordt gemist. Het verschil in samenwerking is niet toereikend, zeker voor het sociaal domein, bijvoorbeeld in relatie tot sociale werkvoorzieningen, voor economische ontwikkelingen en arbeidsmarktbeleid. Dit geldt ook voor de op handen zijnde Omgevingswet. Noodzakelijke provinciale samenwerkingsverbanden komen gemakkelijker tot stand bij minder participanten: grotere gemeenten” (p.15).
- IV. “Ook de commissie Jansen stelt dat samenwerking vooral ingegeven moet zijn door de geografische schaal en niet door een gebrek aan middelen, capaciteit of kwaliteit van de betrokken overheden” (p.15).
- V. “Met een grotere schaal wordt enerzijds een grotere fysieke afstand tussen burger en gemeente tot stand gebracht. Tegelijkertijd betekent opschaling ook nieuwe mogelijkheden voor kleinschaligheid. In een te schrijven visie op dienstverlening wordt ingegaan op deze mogelijkheden. In de samenleving is de verhouding tussen overheid en private en maatschappelijke ondernemingen flink gewijzigd. Er zijn verbindingen en goede verhoudingen nodig. Zowel de overheid als private en maatschappelijke ondernemingen hebben belang bij maatschappelijk draagvlak en burgerbetrokkenheid” (p.15).

51. Herindeling Vijfheerenlanden

- Samenvoeging van de gemeenten Leerdam, Vianen en Zederik tot de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Vijfheerenlanden
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/04/26/herindelingsadvies-vijfheerenlanden>
- Kamerstuk 34 824 nr. 3 Memorie van toelichting
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34824-3.pdf>

51.1 Herindelingsproces Vijfheerenlanden

“Het herindelingsadvies Vijfheerenlanden is door de provincie Utrecht opgesteld nadat de Interprovinciale commissie van Utrecht en Zuid-Holland niet tot een gezamenlijk herindelingsvoorstel kon komen en omdat dhr. Plasterk het college van Gedeputeerde Staten (provincie Utrecht) in september 2016 heeft gevraagd om het herindelingsproces overeenkomstig de procedureregels met zorgvuldige weging van de belangen van Zuid-Holland, voort te zetten” (Herindelingsadvies Vijfheerenlanden, 2017, p.1). Het proces rondom de herindeling Vijfheerenlanden omvatte twee belangrijke aspecten: een samenvoeging van Leerdam, Vianen en Zederik, de provinciekeuze waar de nieuwe gemeente Vijfheerenlanden onder zou vallen. De drie betrokken gemeenten zijn alle drie voor samenvoeging tot de nieuwe toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden. De provinciekeuze heeft wat meer voeten in de aarde gehad. In totaal kwamen bij de provincie Utrecht 534 zienswijzen binnen. In een groot deel van die zienswijzen werden zorgen beschreven over de provinciekeuze. Het herindelingsproces is formeel gestart met besluitvorming in november 2015. Die besluitvorming is gebaseerd op een lange periode van overleg, advies, onderzoek en afweging in het gebied.

51.2 Motieven voor herindeling Vijfheerenlanden

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- I. “Een wijziging van de provinciegrens is voor deze herindeling noodzakelijk, omdat Leerdam en Zederik in de provincie Zuid-Holland liggen en Vianen in de provincie Utrecht. Dat is de reden dat het college van Gedeputeerde Staten (GS) - en niet de herindelende gemeenten - verantwoordelijk is voor de herindelingsprocedure: het opstellen van een Herindelingsontwerp en een Herindelingsadvies” (p.118).
- II. “Hoogwaardige organisatie met financiële slagkracht die in staat is in te spelen op maatschappelijke vraagstukken en de uitvoering van haar taken” (p.120).

- III. “Kleine gemeenten zullen in de toekomst in toenemende mate moeite ondervinden om voldoende bestuurskracht te genereren om wettelijke en autonome taken uit te voeren en om oplossingen te bieden voor de verschillende vraagstukken vanuit de gemeenschap en het gebied. Schaalvergroting is nodig om dit te kunnen bewerkstelligen. Het besluit van de raden van Leerdam, Vianen en Zederik en dit voorstel dienen dan ook in het licht van deze landelijke ontwikkelingen te worden gezien” (p.137).
- IV. “Om de huidige en de toekomstige opgaven het hoofd te kunnen bieden, moet er beter naar verbinding gezocht worden. Enerzijds omdat de opgaven een regionaal karakter hebben, zoals economische ontwikkeling, de huizenmarkt en het sociaal domein, anderzijds omdat een kleine gemeente kwetsbaar is in het op peil houden van de bestuurlijke kracht (financieel) maar ook organisatorisch wanneer een andere positie van de overheid gevraagd wordt” (p.137).
- V. “Vianen was evenzeer van mening dat voor toekomstige slagkracht opschaling nodig zou kunnen zijn. Vooral de betaalbaarheid van een kwalitatief goede overheid was een belangrijke opgave” (p.138).
- VI. “Langdurige zelfstandigheid was voor Zederik op termijn niet haalbaar omdat de eigen organisatie qua kwaliteit en capaciteit de vele ambities, opgaven en uitdagingen niet goed aan lijkt te kunnen” (p.138).
- VII. “Een gemeentelijke herindeling tot Vijfheerenlanden biedt kansen om een bestuurskrachtige en slagvaardige gemeente te vormen, waarbij aandacht dient te zijn voor de balans tussen kernen en het grotere geheel van de gemeente” (p.138).
- VIII. “Er doen zich kosten en schaaleffecten voor bij de (om)vorming en inrichting van de nieuwe organisatie, de structurele lasten zullen afnemen als gevolg van lagere bestuurskosten en efficiencyvoordelen” (p.146).

Theta-type values

- I. “Vanuit het besef dat het bestuur van de gemeente duurzaam ten dienste wil staan aan haar samenleving, wordt gekozen voor het bouwen van een sterke en toekomstbestendige gemeente Vijfheerenlanden samen met en voor haar inwoners en ondernemers” (p.118).
- II. “De samenvoeging is van onderop geïnitieerd en politiek-bestuurlijk wordt deze gesteund door alle drie de gemeenteraden, buurgemeenten, maatschappelijke organisaties, inwoners en zowel de provincie Utrecht als de provincie Zuid-Holland” (p.119).
- III. “De bestuurlijke invloed van de nieuwe gemeente op de provinciale beleidsvorming zal in de provincie Utrecht groter zijn dan in Zuid-Holland. Utrecht bestaat uit 26 gemeenten. De gemeente Vijfheerenlanden wordt met circa 54.000 inwoners, na Utrecht en Amersfoort, een middelgrote gemeente, vergelijkbaar met Zeist, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Veenendaal en Utrechtse

Heuvelrug, Daarnaast kan Vijfheerenlanden binnen de regio U10, waar Vianen nu al onderdeel van is, een sterkere positie innemen. Zuid-Holland bestaat uit 60 gemeenten. Naast Rotterdam en Den Haag zijn er 6 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Op provinciale schaal staat de nieuwe gemeente dan op nummer 17” (p.120-121).

- IV. “De herindeling is geen doel op zich. Het is een middel om een toekomstbestendige gemeente te vormen die haar taken beter kan uitvoeren, die nieuwe opgaven kan oppakken en die meerwaarde biedt voor haar inwoners en grondgebied” (p.128).
- V. “Ook blijkt dit uit de voortvarendheid waarmee de gemeenten op dit moment de herindeling aan het voorbereiden zijn” (p.138).

52. Herindeling Hoeksche Waard

- Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen tot de nieuwe gemeente Hoeksche Waard.

Geraadpleegde publicaties voor dataverzameling:

- Herindelingsadvies Hoeksche Waard
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/17/herindelingsadvies-hoeksche-waard>
- Kamerstuk 34 806 nr. 3 Memorie van toelichting
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34806-3.pdf>

52.1 Herindelingsproces Hoeksche Waard

“Het herindelingsadvies is tot stand gekomen na een discussie van meer dan 10 jaar over de bestuurlijke toekomst van de Hoeksche Waard. Deze geschiedenis kenmerkt zich door verdeeldheid, polarisatie en wisselende meerderheden in het politieke debat. De conclusies uit het traject Evaluatie Regionale Samenwerking 2013 waren duidelijk en serieus. Door alle gemeenteraden wordt daarom unaniem gedeeld dat niets doen geen optie is en de Hoeksche Waard één en ondeelbaar is”(Herindelingsadvies Hoeksche Waard, 2017, p.3). Twee opties hebben bij het proces voor de gemeentelijke herindeling van Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen voorgelegen: “samenvoeging of versterkte samenwerking met doorzettingsmacht” (p.3). Doordat de gemeenteraden van de betrokken gemeenten het niet met elkaar eens zijn geworden, heeft de provincie de regie genomen. De provincie startte een arhi-procedure met als doel om de impasse te doorbreken. Daarbij communiceerde de provincie twee uitgangspunten:

- 1) De provincie neemt besluit n.a.v. “eigen inhoudelijke afweging”.
- 2) De provincie streeft naar een democratisch legitiem besluit (waarbij de stemverhouding in de raden van de Hoeksche Waard één van de afwegingspunten zou zijn).

“Gelet op deze urgentie, gelet op de jaren voortdurende verdeeldheid en gelet op gemaakte afspraken over verdere besluitvorming, was er geen andere keuze voor de provincie dan in deze complexe situatie de regie te nemen” (p.4).

72.2 Motieven voor herindeling Hoeksche Waard

In de bovenstaande documenten zien we verschillende motieven vóór dan wel tegen herindeling. Daarbij hebben de betrokken gemeenten, de provincie en het Rijk ieder hun eigen rol en zienswijze. Hieronder wordt met behulp van de operationaliseringstabel gemeten welk motief het meest nadrukkelijk naar voren komt bij deze herindeling.

Sigma-type values

- II. “Democratische verantwoording, beleidvorming, besluitvorming en uitvoering vinden dan op hetzelfde niveau plaats als waar de belangrijkste opgaven voor het gebied zich voordoen. Dit zorgt voor meer slagvaardigheid en daadkracht” (p. 6-7).
- III. “De opgaven in het gebied vragen om een slagvaardige aanpak” (p.6).

- IV. “Eén gemeente Hoeksche Waard kan zowel in kwaliteit als kwantiteit de dienstverlening vergroten aan de samenleving” (p.6).
- V. “Met de vorming van een eilandgemeente ontstaat de benodigde grootschaligheid om in de praktijk de kleine kernen beter tot zijn recht te laten komen en actief te organiseren” (p.7).
- VI. “Ook de ondernemingsraden van de vijf gemeenten geven in hun gezamenlijke zienswijze aan dat de huidige ambtelijke organisaties kwantitatief en kwalitatief tegen hun grenzen aanlopen en een keuze noodzakelijk is om voldoende kwaliteit te kunnen bieden aan hun bewoners en besturen” (p.4).
- VII. “Slagvaardig gemeentebestuur, structurele versterking ambtelijke capaciteit, gezonde gemeentefinanciën, gemeentelijke lasten gemiddeld op hetzelfde niveau” (p. 35).
- VIII. “Een herindeling van 5 gemeenten tot 1 gemeente zal leiden tot opschaling van zowel bestuur als ambtelijke apparaat. Er zullen minder bestuurders en raadsleden terugkomen en financieel ontstaat de ruimte tot kwaliteitsverbetering” (p.41).

Theta-type values

- I. “Voor het op peil houden van de sociale en economische vitaliteit is het van cruciaal belang om de verbinding met en tussen inwoners, verenigingen, instellingen en ondernemers over het gehele eiland te versterken. Dit vraagt om een actieve betrokkenheid van een krachtig openbaar bestuur dat op regionaal niveau samen met de samenleving op zoek gaat naar nieuwe kansen en verbindingen” (p.3).
- II. “Democratische invloed inwoners, participerende overheid, bereikbaarheid en kwaliteit dienstverlening” (p.35).
- III. “De zorg over de vergroting van de afstand tussen inwoners enerzijds en bestuurders en raadsleden anderzijds bij herindeling. Dit wordt onderkend en gezien als een van de grootste uitdagingen voor de nieuwe gemeente ” (p.41).
- IV. “Ook in de reactie van inwoners tijdens het open overleg is in opvallende mate gepleit vóór herindeling. De rode draad hierbij is ‘provincie, hak de knoop door’” (p.43).