



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het verzet tegen herindelen: Een vergelijkende case study naar weerstand bij gemeentelijke herindelingen

Roubos, Maurice

Citation

Roubos, M. (2023). *Het verzet tegen herindelen: Een vergelijkende case study naar weerstand bij gemeentelijke herindelingen*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3656305>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



HET

VERZET



TEGEN



HERINDELEN

M.J.H. ROUBOS

Universiteit Leiden

Het verzet tegen herindelen

**Masterscriptie Management van de Publieke sector (MPS): Politiek, Beleid en
Management (20 EC), afstudeerrichting Beleid en Beleidsvorming in Multi-Level
Governance**

**ter beoordeling van de academische schrijfvaardigheden
en bestuurskundig onderzoek aan
de Universiteit Leiden, op gezag van
dr. D.D. Toshkov.**



**Universiteit
Leiden**

Door

Maurice Johannes Hendrikus Roubos

Geboren 29 juli 1996 te Rotterdam

Studentnr.: 2261510 | Woorden: 9984 | Cijfer: 8.0

21-05-2023

Woord vooraf

Voor u ligt mijn masterscriptie “Het verzet tegen herindelen”. Deze scriptie vormt de afronding van mijn master Management van de Publieke Sector: Politiek, Beleid en Management aan de faculteit Bestuurskunde van de Universiteit Leiden in Den Haag in het academiejaar 2022-2023.

Deze masterscriptie markeert het einde van mijn studententijd in Leiden, iets wat ik enkele jaren geleden nóóit voor mogelijk had gehouden. Mijn reis door het onderwijsland, vanaf het vmbo tot aan de universiteit, heeft mij zoveel gebracht: ervaringen, vaardigheden en bovenal waardevolle kennis.

Ik wil mijn begeleider, dr. Dimiter Toshkov, bedanken voor zijn begeleiding en constructieve feedback. Ook wil ik iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan de interviews, want zonder hun tijd en inspanning zou deze scriptie nooit tot stand zijn gekomen

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun steun, met name mijn ouders: zij hebben mij de ruimte gegeven en onvoorwaardelijk gesteund bij het bewandelen van mijn eigen pad. Als allerlaatste wil ik mijn vriendin, Nicole Schneijderberg, bedanken voor haar onwankelbare steun, vertrouwen en liefde. Deze scriptie is naast het einde van een hoofdstuk, het begin van een volgend hoofdstuk dat wij samen zullen ingaan.

Ik wens de lezer veel leesplezier toe.

Maurice Roubos

's-Gravendeel, 21 mei 2023

Abstract

Gemeentelijke herindelingen zijn vaak complexe besluiten die altijd weerstand oproept bij verschillende actoren. Er is echter nog maar beperkt onderzoek verricht naar weerstand bij gemeentelijke herindelingen. Eerdere onderzoeken concentreerden zich voornamelijk op de resultaten, zoals de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur. Hierdoor is het fenomeen van weerstand onderbelicht.

Zodoende is er nog weinig aandacht geweest voor het proces van een gemeentelijke herindeling. Om dit hiaat op te vullen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: Hoe wordt er binnen het herindelingsproces omgegaan met weerstand tegen herindelingen door verschillende actoren en in verschillende fasen van het proces? Weerstand tegen herindeling wordt in dit onderzoek gezien als alle inspanningen van actoren om herindelingen te voorkomen. Aan de hand van zeven copingstrategieën kan er met weerstand worden omgegaan.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is er gekozen om een vergelijkende case study uit te voeren waarin twee gemeentelijke herindelingen zijn vergeleken: de gemeente Goeree-Overflakkee (2013) en de Hoeksche Waard (2019). Door middel van een documentanalyse en interviews met betrokken actoren, zijn beide herindelingsprocessen en de weerstand tegen deze herindelingen in kaart gebracht. Uit de analyse van de documenten en interviews blijkt dat verschillende instrumenten en middelen worden ingezet om weerstand te beheersen. De vergelijking laat zien dat *learning* de meest effectieve copingstrategie is, omdat het zich richt op de inhoudelijke bezwaren van actoren die onderdeel worden van het verdere proces.

De conclusie komt met een aanbeveling om met name in het voortraject van gemeentelijke herindelingen *learning* toe te passen. Dit mede omdat elke herindeling uniek is, waardoor maatwerk een vereiste is. Zo kan de provincie *learning* actief faciliteren, wat leidt tot meer politiek-bestuurlijk en, uiteindelijk, maatschappelijk draagvlak.

Inhoudsopgave

Woord vooraf	3
Abstract	4
Inleiding	9
Probleemstelling	11
Relevantie van het onderzoek	11
Maatschappelijk bijdrage	11
Wetenschappelijk bijdrage	12
Theoretisch kader	14
Concepten.....	14
Gemeentelijke herindelingen.....	14
Ongestructureerd probleem	14
Weerstand.....	16
Besluitvormingsproces gemeentelijke herindeling.....	17
Besluitvormingsmodel	18
Proces en fasen van een gemeentelijke herindeling	18
Drie fasen van het herindelingsproces.....	20
Aanloop.....	20
Besluitvorming	21
Implementatie	21
Stuwende factoren	22
Intern.....	23
Extern.....	23
Uitingsvormen van weerstand.....	24
Coping strategieën	25

Methodologie	27
Onderzoekstrategie	27
Casusselectie	27
Operationalisering	28
Bronnen en methode	29
Analyse	30
Stuwende factoren/aanloop herindeling.....	30
Goeree-Overflakkee.....	30
Hoeksche Waard.....	31
Fasen van het herindelingsproces	32
Goeree-Overflakkee.....	32
Hoeksche Waard.....	33
Weerstand bij gemeentelijke herindelingen	35
Goeree-Overflakkee.....	35
Hoeksche Waard.....	36
Samenvatting analyse	38
Conclusie	40
Conclusie deelvragen.....	40
Conclusie hoofdvraag	41
Toekomstig onderzoek.....	41
Advies	42
Literatuurlijst.....	43
Bijlagen.....	48
1. Operationalisatie	48
2. Lijst geïnterviewde personen (niet-publieke versie).....	50
3. Overzicht interviewvragen	51
4. Analytisch model.....	53

Inleiding

Gemeentelijke herindelingen zijn van alle tijden en het zijn niet uitsluitend Nederlandse fenomenen. In diverse Westerse landen en daarbuiten vinden herindelingen plaats, zoals in Israël, de Verenigde Staten en Canada (Galizzi et al., 2023). Na de Tweede Wereldoorlog is in Europa, inclusief Nederland, het aantal gemeenten aanzienlijk afgenomen. Zo is in Nederland het aantal gemeenten gedaald van 809 in 1981 naar slechts 342 gemeenten in 2023. (Broekema et al., 2016; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022).

Gemeentelijke herindelingen worden in Nederland procesmatige benaderd. Deze benadering is in de Wet arhi (Wet algemene regels herindeling), de Gemeentewet en het Beleidskader gemeentelijke herindeling vastgelegd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, 2020). Het wetenschappelijke debat over de ideale grote van een gemeente heeft al decennia gewoed, maar is recent weer nieuw leven ingeblazen. Sinds het Kabinet-Rutte II grootschalige bezuinigingen aangekondigde in 2012 voor het openbaar bestuur en overheidstaken werden overgeheveld naar gemeenten, is het aantal herindelingen toegenomen en zijn nieuwe gemeenten aanzienlijk groter geworden (Broekema et al., 2016; *Bruggen slaan*, 2012; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022; De Ceuninck et al., 2010). Door de verdere decentralisering werden gemeenten geconfronteerd met een nieuwtakenpakket, wat leidde tot meerdere problemen of uitdagingen. Als gevolg hiervan namen gemeenten soms zelf het initiatief om te herindelen (Bruggeman & van Cleef, 2019).

Het is duidelijk dat de druk op lokale overheden om zich te herstructureren in de afgelopen decennia steeds groter is geworden. Volgens Beerli en Zaindan (2021) kan deze herstructureringen worden het beste worden doorgevoerd doormiddel van *multi-level governance* (MLG). MLG verwijst naar de complexe horizontale en verticale interacties en samenwerkingen tussen verschillende bestuursniveaus en actoren vanaf het supranationale tot aan het lokale niveau (Hooghe & Marks, 2003) (zie figuur 1).

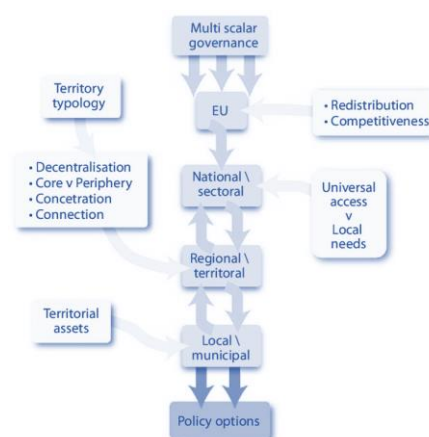
Volgens Piattoni (2009) heeft MLG onder meer invloed op de politieke mobilisatie, beleidsvorming en herstructurering van het staatsbestel. Herstructurering van het staatsbestel heeft betrekking op gemeentelijke herindelingen, vaak met het doel de lokale governance (bestuur) effectiever en efficiënter te maken. Zowel MLG als gemeentelijke herindelingen richtten zich op het verbeteren van de bestuurlijke structuur en het versterken van de samenwerking tussen verschillende bestuursniveaus. De literatuur stelt dat de spreiding van governance over meerdere deelnemers het mogelijk maakt om problemen efficiënter op te

lossen, gespecialiseerder en professioneler zijn dan één deelnemer (Hooghe & Marks, 2003). Ook hier zien is het verband met gemeentelijke herindelingen snel gelegd. Doormiddel van gemeentelijke herindelingen kunnen lokale overheden beter inspelen op de complexe uitdagingen van deze tijd, zoals regionale ontwikkelingen.

Echter, er is bij gemeentelijke herindelingen altijd sprake van weerstand. Weerstand ontstaat volgens Caluwé en Vermaak (2008) doordat de status quo wordt doorbroken en een periode van onzekerheid en instabiliteit ontstaat. Weerstand bij gemeentelijke herindelingen komt voort uit de onzekerheid die actoren ervaren. Dit onderzoek vindt zijn inspiratie in de spanning die voortkomt uit de complexe interacties tussen overheden binnen het concept van multi-level governance, wat lokale overheden aanzet tot grootschalige herstructureringen en hen tegelijkertijd confronteert met weerstand.

Dit onderzoek richt zich op de kernaspecten van weerstand, de manier waarop ermee is omgegaan en de leerpunten die hieruit kunnen worden getrokken voor toekomstige herindelingen, aan de hand van twee vergelijkbare casussen. De geselecteerde gevallen betreffen de herindelingen van Goeree-Overflakkee in 2013 en de Hoeksche Waard in 2019, beide gekenmerkt door weerstand maar uiteindelijk resulterend in een herindeling.

Het is echter niet voldoende om weerstand te constateren; het is van belang om te bepalen wanneer weerstand zich voordoet ten opzichte van een herindeling. Het herindelingsproces kan worden opgedeeld in drie fasen: de aanloop, besluitvorming en de implementatie (Beerepoot et al., 2009, pp. 17-20). In de literatuur wordt gesteld dat weerstand vanuit verschillende actoren kan komen (Drew, 2019; Drew et al., 2019). Aan de hand van deze



Figuur 1

Bron: Ludlow, D., & Rauhut, D. (2013). Services of General Interest: Policy challenges and policy options. *Europa XXI*, 23, 69-83. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.4>

constateringen kan een gestructureerde analyse worden uitgevoerd en kan weerstand tegen een gemeentelijke herindeling van een wetenschappelijke basis worden voorzien.

Probleemstelling

In dit onderzoek wordt weerstand tegen een gemeentelijke herindeling onderzocht. Om meer inzicht te krijgen, worden het doel van het onderzoek, de onderzoeksvraag en de bijhorende deelvragen beschreven.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de weerstand die door verschillende actoren, in verschillende fasen van het herindelingsproces wordt geboden, om een gemeentelijke herindeling te voorkomen. De focus ligt op de vraag hoe hiermee is omgegaan en hoe ermee kan worden omgegaan, met als doel bruikbare richtlijnen te bieden voor herindelingen in het heden en in de toekomst.

Om meer inzicht te krijgen in weerstand, is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Op welke wijze wordt in het herindelingsproces omgegaan met weerstand tegen herindelingen vanuit verschillende actoren en verschillende fasen van het herindelingsproces?* Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Wat wordt verstaan onder weerstand?
- 2) Hoe verloopt een herindelingsproces?
- 3) Door welke actoren wordt er om welke reden en in welke fase weerstand geboden tegen een gemeentelijke herindeling?
- 4) Op welke manieren kan met weerstand worden omgegaan (copingstrategieën)?
- 5) Door welke actoren wordt er om welke reden en in welke fase weerstand geboden tegen de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard?
- 6) Hoe is de weerstand tegen de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard aangepakt?

Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijk bijdrage

Gemeentelijke herindelingen zijn controversiële en ingrijpende processen voor zowel lokale gemeenten als provincies. Volgens Drew et al. (2019) is een gemeentelijke herindeling een hervorming “that is almost certain to engender community angst and often leads to political

losses'' (p. 168). Het betrekken van verschillende actoren bij een gemeentelijke herindeling, zoals voorgeschreven in de Wet arhi, draagt bij aan de complexiteit van het proces. Bij zowel de provincie Zuid-Holland als het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) wordt veel aandacht besteed aan het formele proces van een herindeling en wordt sporadisch gesproken over (mogelijke) weerstand. Echter, er wordt geen aandacht besteed aan hoe gemeenten of provincies dienen om te gaan met weerstand bij een herindeling.

Dit onderzoek poogt handvaten aan te dragen voor de problemen die herindelingen teweeg kunnen brengen, voor zowel huidige als toekomstige herindelingen. Doordat wordt achterhaald wat, door wie en wanneer er weerstand wordt geboden, kan de invloed van weerstand op het herindelingsproces beter in kaart worden gebracht. Drew. et al. (2019) stelt dat het succes van een herindeling in grote mate afhangt van hoe er is omgegaan met de weerstand. Bij een succesvolle omgang kan een herindeling in de enge zin van het woord 'succesvol' worden genoemd. Om steun te vergaren voor een gemeentelijke herindeling, is het cruciaal om de weerstand hiertegen weg te nemen of te verminderen. Dit principe is opgenomen in het Beleidskader gemeentelijke herindeling, dat als doel heeft om draagvlak te creëren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018).

Wetenschappelijk bijdrage

Dit onderzoek poogt de huidige wetenschappelijke kennis en inzichten over gemeentelijke herindelingen op een nieuwe manier aan te vullen. Zoals hierboven benoemd, zijn in de afgelopen decennia veel onderzoekers bezig geweest met de analyse van de resultaten van gemeentelijke herindelingen (Bish, 2001; Fox & Gurley, 2006; Tavares, 2018; Zeedan, 2017). Deze fixatie op de resultaten is onder meer een gevolg van het New Public Management (Hood & Dixon, 2015). De uitkomsten van het proces zijn van belang, bijvoorbeeld of een herindeling heeft geleid tot effectiever en efficiënter bestuur of de herindeling kostenbesparend is, maar hebben niet geleid tot sluitende conclusies.

De gemeentelijke herindeling als proces is in mindere mate onderzocht. Zo hebben Drew et al. (2019) onderzoek gedaan naar de uiting van (negatieve) retoriek van actoren in een herindelingsproces. Meerdere onderzoekers concluderen dat het proces van een gemeentelijke herindeling in sterke mate wordt bepaald door de weerstand die het teweegbrengt. Zo wordt gesteld dat er nagenoeg altijd sprake is van weerstand bij een gemeentelijke herindeling (Beerepoot et al., 2009; Caluwé & Vermaak, 2008; Derksen, 1992; Derksen & Schaap, 2010).

Gemeentelijke herindelingen kunnen soms moeizaam verlopen. Het succes van een herindeling hangt in grote mate af van de geuite weerstand. Onder andere komen Derksen en

Schaap (2015) tot de conclusie dat de beoogde resultaten van herindelingen hierdoor niet altijd worden bereikt. Het succes van gemeentelijke herindelingen wordt vaak van één factor beoordeeld: een herindeling wordt namelijk al als succesvol bestempeld als de herindeling plaats heeft gevonden. Het was onsuccesvol als de herindeling niet plaats heeft kunnen vinden. Deze simplistische denkwijze over het succes van gemeentelijke herindelingen wordt door onder meer Erlingsson et al. (2021) genuanceerd. Het proces van een herindeling kan diepere sporen achterlaten in de nieuw gevormde gemeenten.

Zoals eerder benoemd, vinden in de hele wereld vormen van gemeentelijke herindelingen plaats. Zodoende bestaat de wetenschappelijke literatuur uit een breed corpus van internationale onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen (Bish, 2001; Galizzi et al., 2023; Zeedan, 2017). Zo concluderen Baldersheim en Rose (2010) dat de mate van weerstand die een actor biedt, afhankelijk is van de gevolgen die een herindeling heeft voor diens positie.

Dit onderzoek poogt een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis en inzichten, door meer aandacht te besteden aan de weerstand tegen gemeentelijke herindelingen. In tegenstelling tot eerdere onderzoeken, wordt weerstand en de omgang ermee grondig bestudeerd.

Theoretisch kader

Om dit onderzoek te voorzien van een wetenschappelijke basis, worden in het theoretisch kader de relevante concepten en bijpassende definities behandeld. Allereerst wordt het concept van gemeentelijke herindelingen besproken. Ten tweede wordt ingegaan op het proces van een herindeling. Vervolgens wordt het concept van weerstand en de uitingsvormen verder toegelicht. Ten slotte worden de omgangswijzen, oftewel copingstrategieën, besproken. De relatie tussen deze concepten worden in het empirisch model worden behandeld en gevisualiseerd (zie bijlage 4).

Concepten

Gemeentelijke herindelingen

In de Wet arhi zijn drie vormen van “wijzigingen van de gemeentelijke indeling” beschreven:

- 1) Reguliere samenvoegingen: twee of meer gemeenten worden opgeheven waarbij tegelijkertijd een nieuwe gemeente wordt ingesteld.
- 2) Lichte samenvoegingen: een van de betrokken gemeenten wordt niet opgeheven en de andere gemeenten integreren met de niet-opgeheven gemeente.
- 3) Grenswijzigingen: een gemeente wordt opgeheven en het grondgebied wordt verdeeld over meerdere gemeente.

In dit onderzoek wordt met een gemeentelijke herindeling het proces bedoeld waarin een of meerdere gemeenten worden opgeheven en tot een of meerdere nieuwe gemeenten worden gevormd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 32).

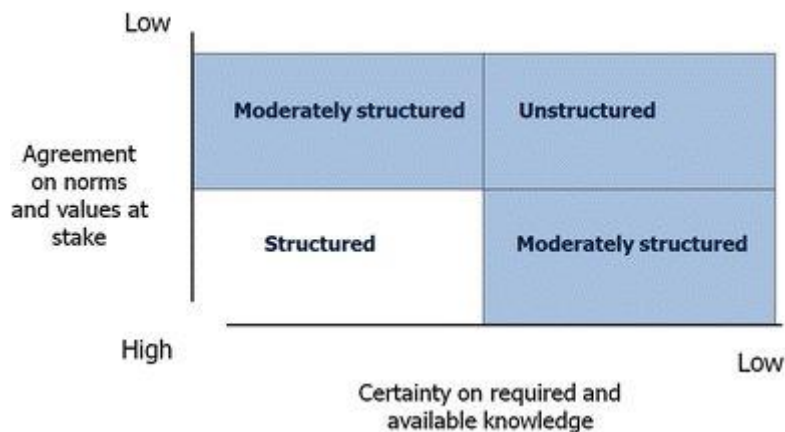
Ongestructureerd probleem

In dit onderzoek worden gemeentelijke herindelingen beschouwd als een ongestructureerd probleem, volgens de beschrijving van Hisschemöller en Hoppe (1995). Ongestructureerde problemen, oftewel *wicked problems*, worden gekenmerkt doordat het probleem zich niet eenduidig laat vaststellen en er meerdere interpretaties bestaan van het probleem (Hisschemöller & Hoppe, 1995). Een passende oplossing voor een probleem kan pas worden gevonden wanneer er een geschikte interpretatie van het probleem is gemaakt.

Gemeentelijke herindelingen kunnen gezien worden als een mogelijke oplossing om zowel de efficiëntie als de kracht van het bestuur te verbeteren, en tegelijkertijd kosten te

besparen door middel van een effectievere uitvoering. Volgens Hisschemöller en Hoppe (1995) geven actoren de voorkeur aan hun eigen belangen en waarden die zij wel of niet belangrijk vinden. Dit wordt ook wel de *bias* genoemd. Door deze bias kan een probleem ongestructureerd worden. Weerstand bij een gemeentelijke herindeling is een uiting van een ongestructureerd probleem (Verhoeven, 2009).

Een gemeentelijke herindeling wordt op twee assen gekwalificeerd als een ongestructureerd probleem in het model van Hisschemöller en Hoppe (1995). In Figuur 1 is zichtbaar dat er over de ene as veel onzekerheid of geen overeenstemming over de relevante kennis is. Bij de tweede as bestaat er geen overeenstemming over de relevante waarden.



Figuur 2

Bron: Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). *Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis*. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60.
<https://doi.org/10.1007/BF02832229> (p. 44)

Weerstand tegen gemeentelijke herindelingen wordt volgens het model van Hisschemöller en Hoppe (1995) gezien als een reactie op een ongestructureerd probleem. De omgang met ongestructureerde problemen kan volgens Hisschemöller en Hoppe (1995) op twee manieren worden omgegaan:

- 1) Burgers dienen op een dusdanige manier betrokken te worden, zodat hun kennis en ervaring over het probleem serieus worden meegenomen.
- 2) De verschillende waarden die bij actoren een rol spelen, moeten evenredig worden meegenomen in het proces.

Volgens dit model is het mogelijk om van een ongestructureerd probleem een gestructureerd probleem te maken. Een geschikte interpretatie van het probleem (zie gemeentelijke herindeling) vormt volgens Hisschemöller en Hoppe (1995) de basis om dit te bewerkstelligen. Zo moeten passende argumenten worden geboden, bijvoorbeeld dat een gemeentelijke herindeling een oplossing is voor de zwakke bestuurskracht en de inefficiëntie van het ambtelijk apparaat of kostenbesparend kon zijn. Bovendien moeten de actoren bereid zijn het probleem op te lossen door politiek en maatschappelijk verantwoordelijkheid te nemen. Dit proces wordt door Hisschemöller en Hoppe (1995) ook wel *learning* genoemd. Belangrijke voorwaarden om tot learning te komen:

- 1) Er is een politiek conflict gaande, wat tot een politiek besluit moet leiden.
- 2) Alle actoren nemen in grote mate deel aan de participatie.
- 3) Er is een gelijkwaardige positie van alle actoren ten opzichte van elkaar.
- 4) Wetenschappelijke kennis krijgt geen voorrang boven andere gevoelens, ervaringen en kennis.

Door de nadruk op learning te leggen binnen het proces, wordt er pas een besluit genomen nadat de eerder genoemde voorwaarden leiden tot een nieuw begrip van het probleem en mogelijke oplossingen ervoor (Hisschemöller & Cuppen, 2015).

Een probleem gestructureerd maken doormiddel van learning is een intensief en tijdrovend proces. Volgens Hisschemöller en Cuppen (2015) speelt het vinden van consensus hierin een essentiële rol, omdat aanhoudende tegenstellingen leidt tot een langdurend besluitvormingsproces. In het geval van onverenigbare waarden kan consensus kunstmatig of symbolisch zijn. Een dergelijke consensus belemmert learning en kan leiden tot het aannemen van onwenselijke keuzes en besluiten (Hisschemöller & Cuppen, 2015, p. 42).

Weerstand

In eerdere onderzoeken is er geen definitie gegeven van weerstand tegen een gemeentelijke herindeling. In dit onderzoek wordt weerstand echter gedefinieerd als alle inspanningen van actoren om herindelingen te voorkomen, en soms als het actief streven naar een alternatieve oplossing, zoals een gemeentelijk samenwerkingsverband. Er zijn voor actoren verschillende argumenten en redenen om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling. Echter, er kan zowel steun als weerstand zijn voor een herindeling. Volgens Derksen en Schaap (2010) is een van de

meest voorkomende argumenten tegen herindeling dat de afstand tussen burger en overheid steeds groter wordt.

Volgens Herweijer (1998) is er in meer of mindere mate altijd sprake van weerstand tegen een gemeentelijke herindeling. De geboden weerstand tegen gemeentelijke herindelingen wordt gedefinieerd als een manifestatie van een ongestructureerd probleem. Bij een ongestructureerd probleem vormen verschillende actoren een eigen frame, waarbij verschillende waarden met elkaar botsen. Deze frames zijn van belang, omdat ze laten zien hoe actoren probleem benaderen, zoals of een herindeling wel of geen oplossing is (Herweijer, 1998). Binnen deze frames bepalen actoren welke feiten en argumenten voor hen relevant zijn, waarop het eigen standpunt wordt onderbouwd. Deze kan onderbouwd worden met sentimentele onderbouwingen, zoals dat de identiteit van de oude gemeente of dorpen verdwijnen. Echter, dit kan ook wetenschappelijk worden onderbouwd. Er kan bijvoorbeeld beargumenteerd worden dat de positieve effecten van een herindeling niet altijd evident aanwezig zijn (Broekema et al., 2016; De Ceuninck et al., 2010).

Uit meerdere onderzoeken is naar voren gekomen dat er haast altijd sprake is van weerstand of verzet tegen een gemeentelijke herindeling (Derksen, 1992; Fraanje et al., 2008). Volgens Caluwé en Vermaak (2008) is weerstand tegen een herindeling de “uiting van emotie door actoren op een rigoureuze verandering in hun omgeving” (pp. 195). Voor actoren is het bieden van weerstand dan het “bewaken van stabiliteit”, iets wat verloren gaat bij een gemeentelijke herindeling (Caluwé & Vermaak, 2008, p. 58).

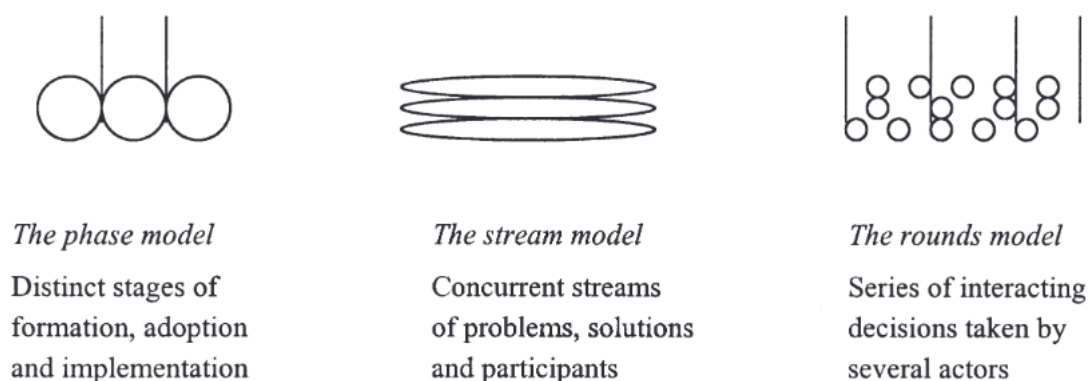
Besluitvormingsproces gemeentelijke herindeling

Het opheffen en instellen van een gemeente wordt volgens Artikel 123 van de Grondwet bij wet geregeld. Dit betekent dat elke gemeentelijke herindeling door de wetgever (regering en de Tweede en Eerste Kamer) moet worden vastgesteld. Verder schrijft de Wet arhi voor hoe betrokken besturen van de gemeenten, provincie en minister van BZK de formele procedure van het herindelingsproces moeten doorlopen. Om het proces van een gemeentelijke herindeling te kunnen analyseren is op basis van het *Handboek gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces* van het ministerie van BZK een schematische weergave van een herindeling gemaakt (zie bijlage 4). Zodoende kan niet alleen het herindelingsproces maar ook de weerstand tegen de herindeling worden afgebakend om een systematische analyse te maken.

Besluitvormingsmodel

Binnen bestuurskunde zijn door de jaren heen meerdere besluitvormingsmodellen ontwikkeld die ingewikkelde besluitvormingsprocessen pogen te analyseren. Drie van deze modellen worden door Teisman (2002) met elkaar vergeleken: het fasen-, stromen- en rondenmodel. Elk model is gebaseerd op specifieke aannames over wat besluitvorming is en hoe het geanalyseerd dient te worden.

Zo is het fasenmodel gericht opeenvolgende en onderscheidende fasen in een proces, namelijk het definiëren van een probleem, het zoeken naar, kiezen en implementeren van oplossingen. Het stromenmodel benadrukt drie gelijktijdige stromen van deelnemers, problemen en oplossingen, waarbij besluitvorming plaatsvindt als deze stromen met elkaar in verbinding komen. Het rondenmodel combineert elementen van de andere twee modellen, door ervan uit te gaan dat verschillende actoren combinaties van problemen en oplossingen introduceren en door interactie vooruitgang boeken. Voor dit onderzoek wordt een van deze modellen gekozen die geschikt is de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.



Figuur 3

Bron: Teisman, G. R. (2002). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. Public Administration, 78(4), 937-956. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl/10.1111/1467-9299.00238> (p. 939)

Proces en fasen van een gemeentelijke herindeling

In dit onderzoek wordt onder meer gekeken in welke fasen van het herindelingsproces weerstand voorkomt. Het herindelingsproces wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een schematisch overzicht. Zodoende kan de geuite weerstand in de besluitvorming van het herindelingsproces in de tijd worden geplaatst.

De drie genoemde modellen hebben elk hun sterktes en zwaktes in hun analyse van het besluitvormingsproces (Teisman, 2002). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het fasenmodel om het herindelingsproces te analyseren. Hieraan liggen verschillende argumenten aan ten grondslag. Allereerst bestaat het fasenmodel, net als een gemeentelijke herindeling, uit opeenvolgende stappen die doorlopen moeten worden. Hierdoor kent een herindelingsproces een zekere mate van *path dependency* (padafhankelijkheid), oftewel het proces kan geen ander verloop hebben buiten het formele spoor. In de Wet arhi wordt voorgeschreven hoe de betrokken besturen van de gemeenten, de provincie en de minister van BZK de formele procedure van het herindelingsproces moeten doorlopen. Dit maakt het stromenmodel ongeschikt, omdat het uit gaat van toevalligheden die niet passend zijn bij een proces als een gemeentelijke herindeling.

Ten tweede verschillen het fasen- en rondenmodel van elkaar in de mate waarin fasen/ronden zijn gescheiden. In het rondenmodel is de scheiding tussen ronden harder. Elke ronde begint met een probleem en eindigt met een oplossing, waardoor de besluitvorming in elke ronde wordt afgerond. In tegenstelling daarmee zijn de fasen van het fasenmodel met elkaar verbonden als een keten, waarbij ze gezamenlijk het gehele besluitvormingsproces bevorderen.

Ten slotte sluit het fasenmodel beter aan bij eerdere onderzoeken naar gemeentelijke herindelingen. Onder andere hebben Beerepoot et al. (2009) een variant van het fasenmodel gebruikt. Beerepoot et al. (2009) scheiden een herindelingen in drie opeenvolgende fasen. Bovendien is het fasenmodel geïntegreerd in het *Handboek gemeentelijke herindeling* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Deze twee modellen sluiten goed bij elkaar aan en zullen dan ook in dit onderzoek gebruikt worden bij het analyseren van de weerstand tegen gemeentelijke herindelingen. Dit onderzoek combineert de componenten van het model van Beerepoot et al. (2009), het fasenmodel van Teisman (2002) en het *Handboek gemeentelijke herindeling* van het ministerie van BZK tot een geïntegreerd analytisch model.

Fasenmodel (Teisman, 2002)	Handboek gemeentelijke herindeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020)	Proces van een herindeling (Beerepoot et al., 2009)
Formulering	Vorbereidingsfase	Aanloop
Besluitvorming	Wetgevingsfase	Besluitvorming
Implementatie	Overgangsfase	Implementatie

Tabel 1 - Overzicht fasen van het herindelingsproces

Drie fasen van het herindelingsproces

In dit onderzoek wordt een analytisch model gevormd met behulp van het Handboek gemeentelijke herindeling, de basis van het fasenmodel en tot onderzoek van Beerepoot et al. (2009). Met dit model kan weerstand van verschillende actoren in verschillende fasen van het herindelingsproces onderscheiden en herkend worden. In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat een herindelingsproces en het analytisch model drie fasen doorlopen, namelijk de aanloop, besluitvormings- en de implementatiefase.

Aanloop

De aanloop naar een herindeling begint als een actor een probleem of nieuwe opgave constateert voor de gemeente. Dit initiatief kan komen vanuit de gemeenteraad, het College van Burgemeester en Wethouders (B&W), burgers, maatschappelijke organisaties, de ambtelijke organisatie, de provincie of het Rijk. Dit kan onder andere te maken hebben met de beperkte bestuurskracht van een of meer gemeenten, of met het identificeren van een vraagstuk dat de grenzen van een gemeente overstijgt en beter gezamenlijk door meerdere gemeenten kan worden aangepakt (Beerepoot et al., 2009, pp. 16-18).

In deze fase is het relevant om te achterhalen welke actor als eerste begint over een herindeling. De actor die het probleem of de nieuwe taak verbindt aan een herindeling heeft invloed op het verdere verloop van het proces. Hierbij kan het volgens Beerepoot et al. (2009) gaan om: burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, gemeenteraad, ambtelijke organisaties, College van B&W en de provincie Zuid-Holland. Aangezien niet elke herindeling hetzelfde is, verschilt het per herindeling vanuit wie de aanzet tot een herindeling wordt gedaan.

De persoonlijke belangen van actoren prevaleren boven de belangen van de nieuw te vormen gemeente (Beerepoot et al., 2009). Hierdoor is de verwachting dat in eerste en tweede fase de weerstand tegen een herindeling het grootst zal zijn. Definitieve besluiten zijn nog niet genomen, waardoor veel zaken over de herindeling nog kunnen veranderen. De weerstand van actoren als burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven, gemeenteraad, College van B&W en de provincie kunnen het proces nog beïnvloeden (Beerepoot et al., 2009).

De reactie van actoren op verkennende onderzoeken die tot herindeling leiden, is ook van belang. Actoren kunnen hun eigen belangen verdedigen en het proces beïnvloeden. Dit is in de derde fase lastiger, omdat het proces in een wetgevend spoor terecht is gekomen, waardoor

indirecte invloed uitgeoefend kan worden. De aanloopfase is beëindigd wanneer vaststaat welke gemeenten samengaan en waarom een herindeling noodzakelijk is.

Besluitvorming

Om tot een herindelingsadvies te komen, kan de procedure voor een gemeentelijke herindeling conform de Wet arhi geïnitieerd worden door de gemeenteraden, de Gedeputeerden van de provincie of de minister van BZK. Herindelingsadviezen kunnen zodende uit drie verschillende trajecten voortkomen. De initiator heeft een aanzienlijke invloed op het verdere proces vanuit het oogpunt van andere actoren. Zo kan een herindeling gemakkelijker ontwikkelen als een gemeenteraad de initiator is. In tegenstelling daartoe kan het proces complexer zijn wanneer de herindeling vanuit de provincie of de minister van BZK wordt opgelegd. Hierin kunnen de belangen van de eigen of oude gemeente voorop blijven staan, maar hierbij hebben de belangen voor de nieuwe gemeente meer invloed.

De invloed van de betrokken actoren is in tweede fase beperkter. De ambtelijke organisatie of gemeentesecretaris heeft de verantwoording om het proces te ondersteunen, zoals het aanleveren van documenten en gegevens. Andere actoren hebben ook minder invloed, omdat veelal de uitkomst, namelijk de herindeling, al vast ligt. Burgers worden in deze fase geïnformeerd via bijeenkomsten, referenda en enquêtes worden afgenomen en vergaderingen worden bijgewoond. Echter, de resultaten van deze activiteiten hebben “een beperkte invloed op het herindelingsproces” (Beerepoot et al., 2009, p. 22).

De besluitvorming wordt afgerond zodra een herindelingsadvies is goedgekeurd. De minister van BZK neemt het herindelingsadvies in ontvangst van de provincie. De plannen voor de betreffende gemeenten staan op dit moment vast en worden de onduidelijk- en onzekerheden weggenomen. Dit vormt in de eerste fase de voedingsbodem voor weerstand, waardoor de verwachting is dat de weerstand vanaf dit moment afneemt, omdat weerstand tegen een herindeling beperkte invloed heeft.

Implementatie

Nadat de minister het herindelingsadvies heeft ontvangen, wordt de herindeling in de vorm van een wet formeel vastgelegd. De minister van BZK biedt een wetsvoorstel aan de Staten-Generaal aan, waar een meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer voor de herindeling moet stemmen. In beide Kamers is het mogelijk de besluitvorming te beïnvloeden. Zo is het voor de Tweede Kamer mogelijk wijzigingen in het herindelingsadvies te amenderen.

Als een zogeheten herindelingswet door beide Kamers is aangenomen, kan er formeel van start worden gegaan tot het samenvoegen van de oude gemeente en de realisatie van de nieuwe gemeente. Onder leiding van het College van B&W en de ambtelijke organisatie of gemeentesecretaris dient de samenvoeging van de gemeente binnen twee jaar te zijn gerealiseerd (Beerepoot et al., 2009; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Het is hierbij van belang dat de zogeheten harmonisatie van het beleid en de integratie van de verschillende organisaties centraal staat. De vraag is in hoeverre er nog weerstand wordt geboden, aangezien het proces op dat moment onomkeerbaar is geworden.

In deze fase is het proces volgens Beerepoot et al. (2009) verwijderd geraakt van de dichts betrokken actoren, zoals burgers, de gemeenteraad en de provincie. Weerstand op de herindeling vermindert, alhoewel burgers nog steeds weerstand bieden ten tijde van de besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer. Ook daar proberen actoren de besluitvorming te beïnvloeden. Daarnaast wordt in deze fase bevestigd dat er functies voor bepaalde actoren verdwijnen. Zo zal er in de nieuwe te vormen gemeente slechts plek zijn voor een burgmeester, een handvol wethouders en een kleiner aantal raadsleden.

Deze fase wordt afgesloten met de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen. Naast het aantreden van een nieuwe gemeenteraad, wordt er tevens een nieuw College van B&W geïnstalleerd. Ook volgens het *Handboek gemeentelijke herindeling* is hiermee het herindelingsproces afgerond (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Echter, er is volgens Beerepoot et al. (2009) nog sprake van een vierde fase: de realisatiefase. De implementatie van een nieuwe gemeente is in de werkelijkheid niet direct gerealiseerd. De werking van de nieuwe gemeente vormt zich verder na de herindeling. Aangezien dit onderzoek zich nadrukkelijk richt op het proces en niet zozeer de resultaten van een herindeling, wordt de vierde fase niet opgenomen in het analytisch model.

Stuwende factoren

In de literatuur worden gemeentelijke herindeling gezien als een veranderingsproces. In dit proces wordt een onderscheid gemaakt tussen *driving factors* en *filtering factors*, oftewel stuwende factoren en tegenwerkende factoren. Stuwende factoren zijn alle factoren die verandering aanmoedigen. Tegenwerkende factoren werken daarnaast tegen mogelijke veranderingen, waardoor veranderingen moeilijker worden (Askim et al., 2016).

De overgang tot een samenwerkingsverband of een gemeentelijke herindeling, kan om verschillende redenen worden geïnitieerd. Zoals eerder vermeld, hebben gemeenten te kampen

met meerdere problemen of wordt het takenpakket voor de gemeenten steeds groter. Broekema et al. (2016) en Herweijer (1998) beargumenteren dat er naast deze rationale argumenten om tot een herindeling over te gaan, hier ook politieke keuzes aan ten grondslag liggen. Gemeentelijke herindelingen vinden dus niet alleen plaats als een noodzakelijke, rationale keuze, maar ook als een politiek besluit waarbij ideologie een rol in speelt. Dit maakt elke gemeentelijke herindeling uniek en liggen er soms andere beweegredenen aan ten grondslag. Deze beweegredenen kunnen onderscheiden worden in interne en externe druk die leiden tot een gemeentelijke herindeling (Broekema et al., 2016).

Intern

Allereerst zorgen de ruimte en het grondoppervlak van een gemeente als aanzet voor een gemeentelijke herindeling. Voor groei en ontwikkeling heeft een gemeente ruimte nodig. Door een aanhoudende bevolkingsgroei en verstedelijking worden steeds meer gemeenten aan de stedelijke randen opgenomen om het gebrek aan ruimte tegen te gaan (Askim et al., 2016; Derksen & Schaap, 2010).

Economische en financiële factoren spelen ook een rol, aangezien voorstanders van herindeling betogen dat schaalvoordelen, oftewel economies of scale, worden gerealiseerd (De Ceuninck et al., 2010; Ebinger et al., 2019; Steiner & Kaiser, 2017). Deze schaalvoordelen bevorderen de zogeheten productieve efficiëntie. Dat wil zeggen dat de optimale methode om goederen en diensten geleverd worden tegen de laagst mogelijke kosten (Galizzi et al., 2023). Onderzoek naar gemeentelijke herindelingen laat echter zien dat de beoogde schaalvoordelen nauwelijks tot geen positieve effecten hebben (Fox & Gurley, 2006; Tavares, 2018).

Extern

Externe druk om over te gaan tot een gemeentelijke herindeling komt impliciet en expliciet van centrale overheden. De belangrijkste argumenten hiervoor zijn een versterking van het ambtelijke apparaat of de bestuurlijke slagkracht en schaalvoordelen. Een gemeente kan effectiever taken uitvoeren en efficiënter werken, waardoor kosten bespaard worden. Bijgestaan door de economische crisis van 2008 die tot diverse bezuinigingsmaatregelen heeft geleid, stimuleert sinds 2012 het landelijke beleid gemeenten om zich te herindelen (*Bruggen slaan*, 2012, pp. 22-23). Het is ook niet zonder reden dat in 2014, toen enkele herindelingen hebben plaatsgevonden, de eerste versie van het *Handboek gemeentelijke herindeling* is gepubliceerd door toenmalige minister Ronald Plasterk (Broekema et al., 2016). Op initiatief van dezelfde

minister is er een financiële prikkel geïntroduceerd. Gemeenten werden beloond met een financiële ondersteuning van ruim €400.000,- per gemeente als tegemoetkoming voor de kosten die een herindeling met zich meebrengen (Broekema et al., 2016).

In de afgelopen decennia zijn taken in toenemende mate gedecentraliseerd. Taken van de centrale overheid, zoals de zorg aan langdurige zieken en ouderen, jeugdzorg en werk en inkomen, zijn overgeheveld naar gemeenten (Bruggeman & van Cleef, 2019). De beperkte middelen waar gemeenten deze taken mee moeten uitvoeren, dienen zo doelmatig en efficiënt mogelijk worden besteed. Zodoende is er meer druk komen te liggen bij gemeenten om op te schalen en nauw samen te werken met omliggende gemeenten (Broekema et al., 2016; De Ceuninck et al., 2010; Derksen & Schaap, 2010).

Door de externe druk op gemeenten komt ook de bestuurskracht in het geding. Het ministerie van BZK definieert bestuurskracht als “vermogen van gemeenten om hun wettelijke en niet-wettelijke taken uit te voeren en daarvoor de benodigde maatschappelijke en bestuurlijke relaties aan te gaan” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018, pp. 4-5). Bij bestuurskrachtproblemen zijn gemeenten niet (meer) in staat tot het organiseren van adequate dienstverlening of tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018).

Uitingsvormen van weerstand

Hoe weerstand tot uiting komt, heeft volgens Weible en Heikkila (2017) te maken met de mate waarin een beleidsconflict een aantasting is op “fundamentele waarden en de mate van complexiteit”. Het conflict kan versterkt worden door ver uit elkaar liggende standpunten, de visie van de betrokken actor(en), het beschermen van de eigen positie en de dreiging van tegenstanders en hoe bereidt de actor(en) zijn om compromissen te sluiten (Caluwé & Vermaak, 2008, p. 197; Weible & Heikkila, 2017, pp. 29-30). In de bijlage is een tabel opgesteld met een overzicht van hoe weerstand op verschillende manieren tot uiting kan worden gebracht.

Uitingsvorm	Toelichting
Debatten/vergaderingen	Weerstand kan worden getoond in een debat omtrent de gemeentelijke herindeling. Voor- en tegenstanders kunnen hun mening geven, wat ertoe kan leiden dat er meer of minder steun komt voor de herindeling.

Referenda/stemmingen	Dit betreft het zichtbaar maken van de verhouding tussen voor- en tegenstanders. Burgers kunnen in de vorm van enquête of referenda hun mening geven over een mogelijke herindeling.
Coalitievorming	Actoren werken met elkaar samen om ervoor te zorgen dat hun gedeelde standpunt sterker naar voren komt.
Lobbyen	Actoren kunnen lobbyen op verschillende niveaus om hun eigen belangen te behartigen, om het besluitvormingsproces te beïnvloeden.
(Online) campagne voeren en organiseren van protestacties	Zorgen voor voldoende aandacht in de media, zoals online, in de krant of op televisie en radio, kan ervoor zorgen dat bepaalde actoren en standpunten sterker naar voren te laten komen en bredere steun te krijgen.
Zienswijze indienen	Een zienswijze is een formele reactie op een plan of besluit. Iedereen kan acht weken lang reageren op het herindelingsontwerp door een zienswijze in te dienen.
(Zie tabel in Weible & Heikkila, 2017, pp. 27-28)	

Tabel 2 - Overzicht uitingsvormen van weerstand

Coping strategieën

Hierboven is al genoemd dat een gemeentelijke herindeling wordt gezien als een ongestructureerd probleem volgens het model van Hisschemöller en Hoppe (1995). Als er niets gebeurt, dreigt verlamming volgens De Graaf et al. (2013, pp. 34). Om “conflicten tussen waarden hanteerbaar” te maken zijn er naast learning nog zes andere copingstrategieën (De Graaf et al., 2013; Steenhuisen & van Eeten, 2008).

Coping strategieën	
Bias	Een waarde prevaleert voortdurend, terwijl andere (botsende) waarden worden uitgesloten. Het proces kent hierdoor een hoge mate van inflexibiliteit.
Firewall	Botsende waarden worden van elkaar gescheiden of geïsoleerd. Hiermee kunnen conflicten worden voorkomen.
Casuïstiek	Keuzes uit het verleden worden hergebruikt als ze in het verleden succesvol waren. Zo wordt er per casus gezocht naar een oplossing.
Cycling	Dit betreft de wisselende aandacht tussen de verschillende waarden. Door de tijd heen wordt er aandacht aan verschillende waarden gegeven.
Hybridization	Verschiedende waarden bestaan naast elkaar. Het bestaande beleid wordt aangepast aan de nieuwe waarden.
Incrementalisme	Door kleine stappen te nemen in het besluitvormingsproces, kunnen waardenbotsingen worden voorkomen en is de weerstand geringer.

(Zie uitgebreide beschrijving van De Graaf et al., 2013, pp. 33-41)

Tabel 3 - Overzicht copingstrategieën

Methodologie

Onderzoekstrategie

Dit is een kwalitatief onderzoek waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen twee verschillende herindelingen: gemeente Goeree-Overflakkee (2013) en de Hoeksche Waard (2018). Dit vergelijkend (cross-case) onderzoek is inductief van aard. Dit houdt in dat er gepoogd wordt om theorieën te vormen om vervolgens bestaande theorieën te toetsen om het onderzoeksonderwerp, gemeentelijke herindelingen, in hun natuurlijke situatie te onderzoeken (Toshkov, 2016). In het verleden zijn veel kwantitatieve onderzoeken verricht naar gemeentelijke herindelingen. Deze bieden voor dit onderzoek onvoldoende inzicht. Dit onderzoek is een vergelijkend, Small-N onderzoek met twee casussen. Dit is een praktische keuze gezien de beperkte tijd en ruimte. Daarnaast kunnen, volgens de *most similar* benadering, nuttige observaties worden gedaan van deze kleinschalige, kwalitatieve onderzoeken, omdat het aantal potentiële interveniërende variabelen kan worden verminderd, wat de validiteit van het onderzoek ten goede komt (Hopkin, 2010, pp. 292-293). In vergelijkende casestudies worden verschillende methoden van dataverzameling met elkaar gecombineerd, waarbij dit onderzoek een documentenanalyse en semigestructureerde interviews omvat.

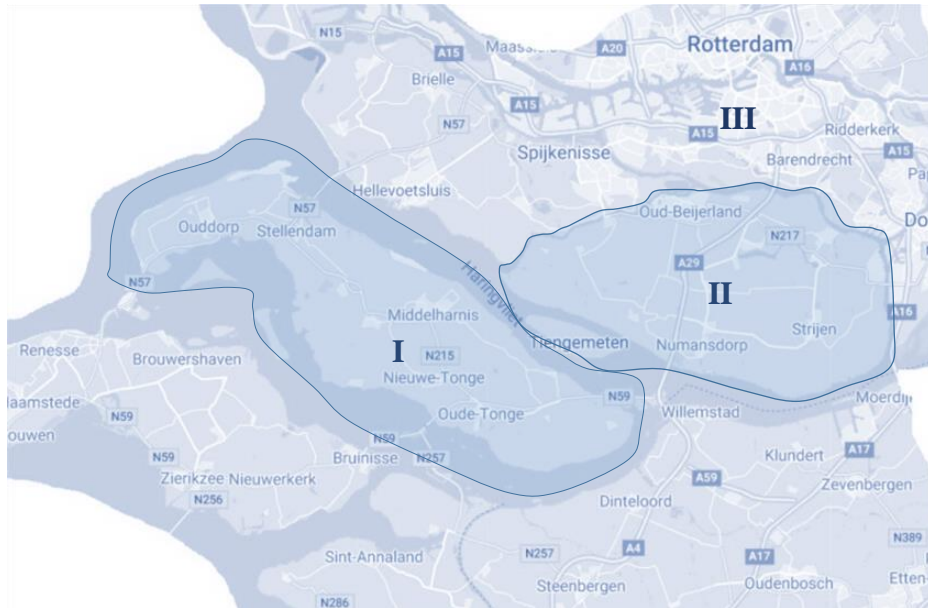
Casusselectie

In dit onderzoek zijn twee herindelingen in Zuid-Holland gekozen: Goeree-Overflakkee (2013) en de Hoeksche Waard (2019). Op basis van het de most similar benadering zijn diverse criteria vastgesteld bij de selectie van de casussen zodat er een valide vergelijking gemaakt kan worden:

- 1) Beide gemeenten maken deel uit van de provincie Zuid-Holland.
- 2) Beide gemeenten zijn geografisch gezien eilanden, waardoor een andere territoriale indeling niet realistisch was.
- 3) Beide gemeenten zijn geografisch gezien eilanden, waardoor een andere territoriale indeling niet realistisch was.
- 4) Demografisch gezien vertonen beide gemeenten veel overeenkomsten, aangezien ze allebei worden gekenmerkt als plattelandsgemeenten met talrijke kleine dorpen,

waaronder een grote kern zoals Middelharnis op Goeree-Overflakkee en Oud-Beijerland in de Hoeksche Waard.

In beide herindelingen is in verschillende mate sprake geweest van weerstand tegen de herindeling. Door de combinatie van informatie uit documenten en interviews zal een alomvattend beeld ontstaan van hoe er met de weerstand is omgegaan, wat heeft bijgedragen aan het 'succesvol' plaatsvinden van de herindelingen.



Figuur 4

Kaart van het zuiden van de provincie Zuid-Holland. De gemeente Goeree-Overflakkee (I) en gemeente Hoeksche Waard (II) staan hierop afgebeeld. Ter verduidelijking is ten noorden van beiden de gemeente Rotterdam hierin meegenomen (III).

Operationalisering

In kwalitatieve onderzoeken, volgt na de conceptualisering de operationalisering. Volgens Neuman (2013) wordt de operationalisatie in drie stappen volbracht: abstracte theoretische concepten aanpassen aan het onderzoeksonderwerp, de concepten definiëren en deze vervolgens meetbaar maken (Neuman, 2013, pp. 209-210). In de bijlage wordt de operationalisatie van de hierboven besproken concepten verder toegelicht. De operationalisatie is vervolgens als basis gebruikt in de vorming de van de interviewvragen.

Bronnen en methode

De belangrijkste bronnen in dit onderzoek zijn de interviews met betrokken personen binnen de voormalige gemeenten in Goeree-Overflakkee de Hoeksche Waard en de provincie Zuid-Holland. De interviews dienen als basis om inzicht te verkrijgen in zowel de twee herindelingen als de weerstand tegen deze herindelingen. Aanvullend wordt gebruik gemaakt van documenten over de herindeling, zoals de herindelingsadviezen, onderzoeksrapporten en Kamerstukken.

In totaal zijn zes semi-gestructureerde interviews afgenomen. Dit maakt het mogelijk om specifieke vragen te stellen, het interview te sturen en om dieper op bepaalde zaken in te gaan. Voor zowel Goeree-Overflakkee als de Hoeksche Waard zijn er twee interviews afgenomen, waarbij één respondent in beide gemeenten de herindeling heeft meegemaakt.

Vooraf is een selectie gemaakt van mogelijke personen die direct betrokken zijn geweest bij de herindeling en bereid zouden zijn om mee te doen aan een interview. Er is gepoogd om binnen de beperkte ruimte en tijd een zo breed mogelijke groep te interviewen. Onder meer is er gesproken met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, raadsleden, wethouders, burgemeesters en Gedeputeerden.

Om een gedegen analyse te kunnen maken van de interviews zijn de interviews professioneel opgenomen. Vervolgens zijn met het gebruik van Amberscript en aanvullingen van de onderzoeker de interviews getranscribeerd. De transcripties zijn handmatig gecodeerd met behulp van Atlas.ti op basis van de variabelen (zie bijlage 1). Dit maakt het mogelijk om beide casussen te vergelijken en te analyseren. Zodoende worden de verschillen en overeenkomsten uiteengezet. Ook zijn de geraadpleegde documenten kritische gelezen en gecodeerd, maar is er gebruik gemaakt van signaalwoorden en zoektermen die relevant zijn voor de analyse.

Verwijzing naar de geïnterviewde personen zijn in dit onderzoek geanonimiseerd. In dit onderzoek wordt alleen een algemene beschrijving van de functie en de betrokken herindeling benoemd (Goeree-Overflakkee is GO; Hoeksche Waard is HW). Een overzicht van de geïnterviewde personen en de interviewvragen is te vinden in de bijlage.

Analyse

Stuwende factoren/aanloop herindeling

Goeree-Overflakkee

De gemeente Goeree-Overflakkee kent de kortste aanlooptijd richting de daadwerkelijke herindeling. In 2006 hebben de gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee een gezamenlijk onderzoek uit laten voeren naar de lokale en regionale bestuurskracht (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012). Hieruit kwam naar voren dat de vier gemeenten beschikten over (net) voldoende bestuurskracht, waaruit Goedereede als meest bestuurskrachtige en financieel gezondste gemeente was. In de interviews komt dit ook naar voren. Meerdere respondenten zeggen dat de bestuurskracht van de verschillende gemeenten (zeer) zwak was. Eilandbrede vraagstukken werden onvoldoende en inadequaet opgepakt (interview Wethouder GO; interview Raadslid GO; interview Burgemeester GO). De nieuwe gemeente Goeree-Overflakkee zou beter in staat zijn de belangen van het gehele eiland te behartigen. Daarbij zouden er minder afstemmingsproblemen en minder bestuurlijke drukte zijn. Een tweede reden voor de herindeling betreft verdere professionalisering. Volgens de Gedeputeerde Staten kwam de strategische kwaliteit van de gemeentebesturen en de stevigheid van de ambtelijke organisatie nu en in de toekomst in het geding. Met name de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie wordt benadrukt. In maart 2010 hebben Gedeputeerde Staten voor het eerst formeel uitgesproken dat zij de samenvoeging van de gemeenten als meest adequaatste oplossing ziet. Deze conclusie is onder meer getrokken na meerdere gesprekken met de gemeentebesturen en het Intergemeentelijk samenwerkingsverband Goeree-Overflakkee (ISGO) in het najaar van 2009 (Provincie Zuid-Holland, 2010; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012).

Unaniem draagvlak voor de herindeling blijkt vervolgens moeilijk te bewerkstelligen. In lijn met het eigen beleidskader *Samenwerken aan de kwaliteit van het lokaal bestuur in Zuid-Holland* heeft de provincie Zuid-Holland een externe adviescommissie onder leiding van oud-Kamerlid Gerrit Jan Schutte opgezet om de impasse tussen de gemeenten op te lossen (Commissie Schutte, 2009; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012). Het adviesrapport van de Commissie Schutte geeft aan dat een herindeling de meest wenselijkste oplossing is (Interview Raadslid GO; Interview Wethouder GO; Interview Burgemeester GO). Het voorstel

kan naast de steun van de Provinciale Staten ook rekenen op steun van de gemeenten Dirksland, Middelharnis en, later, Oostflakkee. Gemeente Goedereede is tegen de herindeling

In het najaar van 2009 heeft de provincie Zuid-Holland de arhi-procedure gestart. Het herindelingsadvies wordt niet door alle gemeenten gesteund. Gemeenten Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee steunen de provincie en kiezen voor samenvoeging. Goedereede verkiest de zogeheten 3+1-variant, oftewel zelfstandigheid maar met een gezamenlijke ambtelijke organisatie (hybridization) (Interview Raadslid GO; Interview Burgemeester GO). De voorstanders zien hierin geen oplossing, omdat bestuurlijke knelpunten hiermee onvoldoende worden opgelost. Ook de provincie kan zich hier niet in vinden, omdat deze variant niet leidt tot de vergroting van de bestuurlijke slagkracht. De variant leidt tot onderlinge afstemming en overleggen tussen de gemeenten. Dit is niet nodig als gekozen wordt voor een integraal verantwoordelijk gemeentebestuur.

Hoeksche Waard

De herindeling van de Hoeksche Waard kent ten opzichte van Goeree-Overflakkee een langere aanloop, wat mede komt doordat de discussie over een samenvoeging van alle gemeenten op het eiland al langer een probleem was. De Hoeksche Waard bestond uit de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen. De vijf gemeenten komen voort uit een eerdere herindeling in 1984 van veertien gemeenten en de samenvoeging van 2007 van 's-Gravendeel in de gemeente Binnenmaas (Nota naar aanleiding van het verslag, z.d.; Interview Wethouder HW). In deze periode is eerder gesproken over onvoldoende bestuurskracht in de Hoeksche Waard en is de Gedeputeerde Staten een arhi-procedure voor de gehele Hoeksche Waard gestart. Echter, deze is in 2005 weer beëindigd omdat er toen al sprake was van grote verdeeldheid en de bevolking zich tegen een herindeling uitsprak.

De vijf gemeenten gaan in de loop der jaren op steeds meer terreinen samenwerken in de vorm van gemeenschappelijke regelingen (GR). Deze samenwerking tussen gemeenten krijgt in 2010 vorm met het Samenwerkingsorgaan Hoeksche Waard (SOHW), waarbij op een groot aantal beleidsterreinen wordt samengewerkt. De nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgave en een passende aanpak van nieuwe wettelijke taken vormden de belangrijkste aanleiding om schaalvergroting over te gaan, waarin een herindeling als mogelijke optie werd gezien (Boogers et al., 2015).

Toen is duidelijk geworden dat niets doen geen optie is. De samenwerking tussen de gemeenten verloopt stroperig. Veel gemeenten zijn naar binnen gekeerd (interview Wethouder HW; Interview Burgemeester HW). De vijf gemeenten weten overeenstemming te vinden op terreinen waar dezelfde belangen liepen, maar waar dit niet het geval is, worden er geen strategische en eilandbrede keuzes gemaakt. Er gaat hierdoor veel energie en tijd verloren in de interne afstemming en gerichtheid van het gebied. Het samenwerkingsmodel wordt dan niet als adequate en duurzame oplossing gezien.

Fasen van het herindelingsproces

Goeree-Overflakkee

Het belangrijkste moment voor de herindeling van Goeree-Overflakkee is op 17 juni 2009, toen de provinciale adviescommissie Schutte het adviesrapport '*Samen voor ons eiland*', *Goeree-Overflakkee – een eenheid in verscheidenheid* presenteert aan het College van Gedeputeerden Staten. Later dat jaar besluit de provincie Zuid-Holland de Arhi-procedure te starten (Memorie van toelichting, 2012). Onder supervisie van de Stuurgroep Herindeling, wordt op 10 februari 2010 door drie gemeenten de intentie uitgesproken om met de vier gemeenten de herindeling te verwezenlijken (Interview Raadslid GO; FlakkeeNieuws, z.d.-c).

Het gemeentebestuur van Goedereede heeft echter een ander toekomstperspectief voor ogen dan de andere drie gemeenten. Er wordt een voorstel gedaan voor de zogeheten '3+1-constructie', oftewel een ambtelijke organisatie en twee gescheiden besturen. Hiermee poogt het bestuur van Goedereede autonoom te blijven. Echter, dit wordt door de omliggende gemeenten en de provincie niet gezien als een toekomstbestendige oplossing (Interview Raadslid GO).

Twee maanden kunnen gemeenten hun bezwaren indienen tegen het herindelingsontwerp. Ondanks de bezwaren, was dit geen aanleiding om het herindelingsontwerp aan te passen. Op 20 juni 2011 spreekt toenmalig minister Donner uit dat de vier gemeenten op Goeree-Overflakkee tot een gemeente moesten fuseren. Vanuit de ministerraad is er besloten om tot een gedwongen herindeling te gaan (FlakkeeNieuws, z.d.-a). Ook nu blijft de gemeente Goedereede en de stichting Herindeling NEE! tegen de herindeling (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012). Het besluit is definitief op 17 april 2012, toen er een meerderheid was voor het wetsvoorstel. Ook de Eerste Kamer bestempelt de herindeling

als “niet controversieel” en heeft later datzelfde jaar het wetsvoorstel aangenomen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012).

Hoeksche Waard

Voor de Hoeksche Waard is de Evaluatie van de Regionale Samenwerking (ERS) een van de belangrijkste momenten in het herindelingsproces. Er worden in het rapport drie opties genoemd: herindeling, ambtelijke fusie of een regionaal bestuur. Dit mondt in het najaar van 2013 uit in een raadsvoorstel om een gemeente Hoeksche Waard te vormen per 1 januari 2018. Dit voorstel is door de gemeenteraden van Cromstrijen, Oud-Beijerland en Strijen overgenomen en door de gemeenteraden van Korendijk en Binnenmaas verworpen. De Hoeksche Waard is daarmee verdeeld over diens bestuurlijke toekomst (Provincie Zuid-Holland, 2017, p. 21; Kamerstuk: Nota naar aanleiding van het verslag, z.d.).

Over de bestuurlijke toekomst kan geen overeenstemming worden bereikt, waarna op initiatief van de vijf burgemeesters het Onderzoek Bestuurlijke Toekomst Hoeksche Waard (OBT) uitgevoerd wordt, met als doel de besluitvorming over de bestuurlijke toekomst te faciliteren. Uit het rapport wordt de conclusie getrokken dat een gemeentelijke herindeling meer kansen kan bieden dan vergaande ambtelijke samenwerking (de Koster, 2015).

In de Hoeksche Waard kan de situatie snel veranderen. Het politieke draagvlak bij veel gemeenten is wisselend (Interview Wethouder HW; Interview Burgemeester HW). Zo worden de gemeenteraden van Binnenmaas en Korendijk het op 17 december 2015 niet eens met Strijen, Oud-Beijerland en Cromstrijen over de bestuurlijke toekomst van het eiland. Hiermee neemt de provincie de regie op zich om langstlepende impasse te doorbreken (Provincie Zuid-Holland, 2017a). Het College van Gedeputeerde Staten neemt een besluit op eigen inhoudelijke afwegingen. Op het moment dat de provincie de arhi-procedure start, zijn slechts de gemeenteraden van Strijen en Oud-Beijerland voor een herindeling, terwijl in totaal 24 van de 35 fracties en 51 van de 83 raadsleden voor een herindeling zijn (Interview Burgemeester HW; Interview Wethouder HW).

Een laatste bijkomstigheid vindt plaats wanneer begin mei 2016 de gemeenteraad van Cromstrijen een motie aanneemt, die het mogelijk maakt dat er een referendum wordt gehouden over de gemeentelijke herindeling. Deze volksraadpleging wordt ingezet als het provinciebestuur een herindeling oplegt. De gemeente Korendijk had al eerder een vergelijkbaar standpunt ingenomen. Drie gemeenten (Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk)

hebben gelijk met de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 een volksraadpleging gehouden over de door het provinciebestuur opgelegde fusie van de vijf gemeenten in de Hoeksche Waard. De stemgerechtigden krijgen de keus uit 'opheffen en herindelen' en 'zelfstandig blijven voortbestaan'. Circa 70% van de stemgerechtigden stemden voor zelfstandig blijven. De twee andere gemeenten, Oud-Beijerland en Strijen, zijn wel voorstander van deze fusie (Interview Woordvoerder Burgercomité). De gemeenteraden hebben nog niet besloten of zo'n referendum werkelijk gehouden wordt.

Op 5 juni 2016 heeft de Gedeputeerde Staten besloten dat de vijf gemeenten moeten fuseren. In het herindelingsontwerp is gekozen om de herindeling te verwezenlijken op 1 januari 2020 zodat partijen meer tijd en ruimte hadden om tot elkaar te komen. Echter, hier blijkt vanuit de diverse zienswijzen geen steun voor te zijn. De herindeling vindt daarom op 1 januari 2019 plaats, want uitstel van een jaar kan een jaar langer de verdeeldheid voeden.

Weerstand bij gemeentelijke herindelingen

Goeree-Overflakkee

De weerstand tegen de herindeling komt voornamelijk vanuit een gemeente, namelijk Goedereede. Slechts kortstondig werden zij hierin bijgestaan door de gemeente Oostflakkee (Provinciale Zeeuwse Courant, 2011a; Interview Burgemeester GO). De weerstand tegen de herindeling doet zich aan het begin van het proces voor en lijkt gedurende het proces niet af te nemen. Pas nadat het formele besluit is gevallen in de implementatiefase wordt de weerstand minder (Interview Raadslid GO; Interview Wethouder GO). Zowel politiek-bestuurlijk als maatschappelijk is er geen draagvlak voor de herindeling. Actoren die weerstand bieden tegen de herindeling, zijn het collectief van College van B&W, de gemeenteraad en burgers van de gemeente Goedereede.

De weerstand uit zich in verschillende debatten in de gemeenteraad, informatieavonden voor bestuurders en burgers, een petitie/referendum van Burgercomité Herindeling NEE!, ludieke acties met pennen en flyers, ruim 1932 zienswijzen van burgers en zelfs een blokkade tijdens een werkbezoek van de vaste Kamercommissie (interview Raadslid GO, interview Burgemeester GO; interview Wethouder GO).

Deze breed gedragen weerstand tegen de herindeling komt met name doordat in het kader van het regionale vooronderzoek, Goedereede (nog) niet mee hoeft te doen aan een herindeling. Er zijn mensen die de herindeling als onnodig en onwenselijk ervaren, en er bestaan zelfs bezorgdheden dat de herindeling Goedereede zou verzwakken vanwege de aanwezigheid van de drie zwakkere gemeenten (interview Raadslid GO). De houding van de provincie en de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken is hierin niet behulpzaam, omdat er al een besluit is gemaakt over een herindeling, terwijl een van de vier gemeenten in grote getalen tegen een herindeling is. Dit zorgt ervoor dat de herindeling als opgelegd en gedwongen wordt ervaren, waarmee de weerstand alleen maar verder werd gevoed. Om hun onvrede over de herindeling te benadrukken sluit de gemeente Goedereede aan bij het Samenwerkingsverband Autonome Gemeenten, oftewel het SVAG (coalitievorming; lobbyen) (FlakkeeNieuws, z.d.-b; Interview Raadslid GO). Uit onvrede over de gang van zaken heeft de Stuurgroep Goedereede zichzelf opgericht. Nadat het besluit tot een herindeling is gevallen, heeft de groep een brandbrief verstuurd aan premier Rutte (Provinciale Zeeuwse Courant, 2011b).

De andere drie gemeenten en de provincie hebben verschillende pogingen gedaan om Goedereede betrokken te houden bij het proces middels de Stuurgroep Herindeling (casuïstiek). Binnen deze stuurgroep is er volgens de interviews onvoldoende geluisterd naar de bezwaren

en blijft de herindeling het enige uitgangspunt (bias; firewall) (Interview Raadslid GO; Interview Wethouder GO). Ook hebben de gemeenten naar aanleiding van het rapport van Commissie Schutte in 2009 een huis-aan-huis brochure verspreid over de bestuurlijke toekomst van het eiland (bias; hybridization) (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012).

In Goedereede is een schriftelijke enquête gehouden onder de inwoners met als keuze zelfstandigheid of herindelen. De opkomst was 62% waarvan 89% zich heeft uitgesproken voor zelfstandigheid (Provinciale Zeeuwse Courant, 2012). De gemeenteraad heeft deze uitslag zwaar laten wegen in de besluitvorming (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012).

Hoeksche Waard

De weerstand tegen de herindeling komt, net als op Goeree-Overflakkee, in de Hoeksche Waard aan het begin van het herindelingsproces naar voren (Interview Wethouder HW; Interview Burgemeester HW; Interview Gedeputeerde ZH; Interview Burgercomité). Een relatief kleine groep burgers die zich tot aan de stemming in de Staten-Generaal is blijven verzetten tegen de herindelingen.

De weerstand tegen de herindeling komt meer tot uiting binnen de politiek-bestuurlijke omgeving vanuit de gemeenten Korendijk, Cromstrijen en Binnenmaas via debatten, informatiebijeenkomsten en referenda (Interview Burgercomité; Interview Wethouder HW). In vergelijking met Goeree-Overflakkee, uit de weerstand van burgers zich gematigder zonder grootschalige acties en blokkades. Het verschil tussen Korendijk, Binnenmaas en Cromstrijen ten opzichte van de grootste gemeente, Oud-Beijerland, speelt een rol. De “stadse allures” van Oud-Beijerland lijkt niet goed aan te sluiten bij de andere gemeenten, en er lijkt ook sprake te zijn van oude rivaliteit tussen de gemeenten/dorpen. (NRC, 2018; Interview Wethouder HW; Interview Burgemeester HW). Uit herindelingsadvies komt naar voren dat de provincie goed op de hoogte is van deze bezwaren (Provincie Zuid-Holland, 2017a; Interview Gedeputeerde ZH).

Door de provincie zijn de financiële consequenties in beeld gebracht, bewonersavonden georganiseerd en een scholierendebat gevoerd (bias; learning; cycling). Met de fracties van de vijf gemeenten is gesproken en diverse maatschappelijke partners zijn bezocht (learning) (Provincie Zuid-Holland, 2017a). Op basis van deze overleggen en analyse van de problemen hebben Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 5 juli 2016 besloten dat een samenvoeging van de vijf gemeenten de beste oplossing is (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018).

De gemeenteraden hebben de mogelijkheid gekregen voor het indienen van zienswijzen, zodat zij in staat zijn de zienswijzen van inwoners, instellingen en bedrijven te betrekken in de oordeelsvorming (incrementalisme) (Provincie Zuid-Holland, 2017b). Echter, alleen de raden van Oud-Beijerland en Strijen hebben hier gebruik van gemaakt, waarin zij pleiten voor een herindeling per 1 januari 2019 in plaats van 2018. De gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen en Korendijk hebben geen gebruik gemaakt van zienswijzen van inwoners en maatschappelijke partners. Wel hebben de drie gemeenten besloten om in maart 2017 ten tijde van de Kamerverkiezingen een volksraadpleging (referendum) te houden (Provincie Zuid-Holland, 2017a). Hierbij stemt een ruime meerderheid tegen een herindeling. Dit is door de provincie niet meegenomen in de besluitvorming (NRC, 2018; Interview Woordvoeder Burgercomité; Interview Wethouder HW).

De conclusies uit de Evaluatie Regionale Samenwerking (ERS) leiden ertoe dat de gemeentebesturen een breed gevoel van urgentie hadden over de noodzaak om bestuurlijke veranderingen door te voeren. De gemeenteraden spreken uit dat “niets doen geen optie is” (Provincie Zuid-Holland, 2017a, p. 21).

Een van de grootste zorgen is het voorkomen van een grotere afstand tussen bestuur en inwoners. Uit onderzoek blijkt dat deze afstand sterk wordt ervaren na een herindeling (Derksen & Schaap, 2010). De gemeenten, organisaties, bedrijven en bewoners hebben hun twijfels of dit een probleem zou vormen in de nieuwe gemeente. Daarom heeft de provincie op 31 mei 2016 de inspiratiebijeenkomst “relatie inwoners-gemeente” georganiseerd (*Bias; Casuïstiek; Learning*) (Interview Burgercomité) (Provincie Zuid-Holland, 2017a, p. 7). Begin 2018 hebben de tegenstanders van de gemeentelijke herindeling in de Hoeksche Waard hadden nog een laatste kans om van zich te laten horen. Tijdens de laatste hoorzitting in Strijen poogden zij de commissie van Binnenlandse zaken van de Tweede Kamer proberen te overtuigen van hun gelijk (RTV Rijnmond, 2018; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018; Interview Woordvoeder Burgercomité; Interview Wethouder HW; Interview Burgemeester HW).

Een punt dat veel lijkt te hebben bijgedragen is dat alle gemeenten, ondanks hun protesten betrokken zijn gebleven bij het proces. Daarnaast is er geluisterd naar de bezwaren van politici en burgers. Er is in het herindelingsadvies aandacht besteed aan dorps- en kernenbeleid om het belang van de dorpen binnen de nieuwe gemeente niet bedolven raken (bias; firewall; cycling) (Provincie Zuid-Holland, 2017a, p. 37; van der Kaaij, 2017; Interview Burgemeester HW; Interview Gedeputeerde HW). Daarnaast hebben de gemeenten in de Hoeksche Waard en de provincie kunnen leren van de herindeling op Goeree-Overflakkee. Zo

is er een nieuwe onafhankelijke gemeentesecretaris aangesteld in de Hoeksche Waard om te zorgen dat hier geen onvrede over komt (Interview Burgemeester HW; Interview Raadslid GO).

Samenvatting analyse

De vergelijking tussen de gemeentelijke herindelingen van de Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard, laat meerdere overeenkomsten en verschillen zien. Allereerst is het verloop van het herindelingsproces voor beiden hetzelfde, omdat het proces wettelijk is verankerd. Voor beide herindelingen is niet een enkel motief doorslaggevend. Beide herindelingen hebben voornamelijk aan het begin van het herindelingsproces weerstand ervaren, alhoewel een kleine groep burgers tot het einde zich blijft verzetten. In beide gevallen komt de weerstand voort uit (soms hoogoplopende) emoties. Onzekerheid over de herindeling en wat dat daarvan de invloed is op de actor, lijkt hierin de grootste factor.

De wijze waarop weerstand tot uiting komt, is in beide herindelingen grotendeels hetzelfde. Debatten in de gemeenteraad, bijeenkomsten voor burgers, referenda en campagnes komen nadrukkelijk terug. Alleen in Goeree-Overflakkee vindt verdergaande weerstand plaats in de vorm van blokkades, protesten en het verspreiden van flyers. Hiervoor zijn de volgende verklaringen te geven.

Allereerst begint het herindelingsproces op Goeree-Overflakkee met de oprichting van een adviescommissie door de provincie. Hierdoor ontstaat al snel het beeld, mede gevormd door Goedereede, dat de herindeling reeds vaststaat. In de Hoeksche Waard ligt dit, omdat het proces in het begin op gemeentelijk niveau van start is gegaan, vaak ook met medewerking en steun vanuit de gemeenteraden en het eerder duidelijk was dat het tot een herindeling zou komen. Ondanks dat de provincie in de Hoeksche Waard een regierol naar zich toe trekt, is de weerstand hierdoor al van een andere, gematigdere aard dan op Goeree-Overflakkee.

Ten tweede lijkt er in de Hoeksche Waard meer druk, of steun, vanuit maatschappelijke en samenwerkingsorganisaties te zijn voor een gemeentelijke herindeling. Uit de interviews blijkt dat er minder samenwerking is tussen de gemeenten op Goeree-Overflakkee (Interview Wethouder HW; Interview Gedeputeerde HW). Daartegenover wordt in de Hoeksche Waard op veel terreinen intensief samengewerkt, waardoor de herindeling in het verlengde kwam te liggen en de noodzaak van een herindeling nadrukkelijker naar voren kwam. Nergens waren er zoveel gemeenschappelijke regelingen als in de Hoeksche Waard (van der Kaaij, 2017). Zoals een van de respondenten stelt: “Wij dachten altijd al 'Hoeksche Waards' met elkaar”. Er is

sprake van path dependence: gemeenten die eerder hebben samengewerkt, worden ook gemakkelijker samengevoegd.

In de omgang met de weerstand worden verschillende coping strategieën gebruikt. Het incrementalisme is geëigend in het herindelingsproces, omdat deadlines en formele sporen erin verweven zijn. In beide herindelingen zijn stuurgroepen aangesteld om het proces te begeleiden (firewall). In meerdere interviews komt naar voren dat er in de Hoeksche Waard uitvoerig door zowel de gemeentebesturen als provincie is gesproken met burgers over de herindeling.

	Goeree-Overflakkee	Hoeksche Waard
Moment van weerstand	Aan het begin en het midden van het herindelingsproces is de weerstand het grootst. Vanuit burgers wordt weerstand ervaren tot het einde.	Aan het begin van het herindelingsproces is er weerstand. Al snel wordt de weerstand minder. Slechts een kleine groep burgers blijft tot het einde weerstand bieden.
Wie biedt weerstand tegen de herindeling	Burgers Gemeenteraad College van B&W	Burgers Gemeenteraad
Hoe wordt weerstand geuit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debatten in de gemeenteraad ▪ Informatiebijeenkomsten voor burgers en bestuurders ▪ Onderzoeken ▪ Referenda en enquêtes ▪ Protestacties en blokkades ▪ Campagnevoering ▪ Lobbyen ▪ Coalities 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Debatten in de gemeenteraad ▪ Informatiebijeenkomsten voor burgers en bestuurders ▪ Onderzoeken ▪ Referenda/enquêtes ▪ Lobbyen
Coping strategieën	Incrementalisme Casuïstiek Bias Firewall	Incrementalisme Learning Casuïstiek Bias Firewall

Tabel 4 - Overzicht analyse Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard

Conclusie

In dit onderzoek is gekeken naar de opkomst en omgang van weerstand bij een gemeentelijke herindeling. Het doel van het onderzoek was naast een bijdrage te leveren aan nog ontbrekende wetenschappelijke kennis, aanbevelingen te genereren hoe betrokkenen bij lopende en toekomstige herindeling beter om kunnen gaan met weerstand. Om dit in de beschikbare tijd en ruimte te volbrengen, is een vergelijkende casestudy verricht naar de herindelingsprocessen van Goeree-Overflakkee en de Hoeksche Waard. In de conclusie worden zowel de deelvragen als de hoofdvraag beantwoord waarmee dit onderzoek aanvang heeft genomen.

Conclusie deelvragen

Weerstand tegen een herindeling komt voort uit conflicterende waarden. Dit maakt een gemeentelijke herindeling een ongestructureerd probleem, zoals beschreven door Hisschemöller en Hoppe (1995). In eerder onderzoek wordt weerstand als een containerbegrip gebruikt. Weerstand bij een gemeentelijke herindeling is een complex fenomeen. Er zijn meerdere redenen waardoor en vormen waarin weerstand kan worden geuit. Deze zijn bepalend voor hoe er moet worden omgegaan met weerstand.

Gebaseerd op het onderzoek van onderzoek van Beerepoot et al. (2009), verdeelt dit onderzoek het herindelingsproces in drie fasen (aanloop-, besluitvormings- en implementatiefase). In deze fasen kan iedereen weerstand bieden tegen een herindeling. Echter, uit de documenten en de interviews blijkt dat weerstand door een kleinere groep actoren wordt gegeven, namelijk burgers, gemeenteraden en College van B&W. Andere spelen actoren geen of een marginale rol.

Voor de analyse zijn zeven coping strategieën gebruikt, van Steenhuisen en van Eeten (2008), De Graaf et al. (2013) en Hisschemöller en Hoppe (1995). Bij beide herindelingen worden diverse copingstrategieën gebruikt om met weerstand om te gaan. De omstandigheden waarin een herindeling tot stand komt, is bepalend voor de intensiteit van de weerstand. Uit het onderzoek blijkt dat weerstand tegen een herindeling opkomt in de aanloopfase. Hier zijn diverse verklaringen voor aan te dragen.

Allereerst kan de gedachte aan een gemeentelijke herindeling bij actoren binnenkomen als een schok. Dit leidt veelal niet tot verslagenheid maar tot een tegenreactie. Daarnaast is er in de aanloopfase nog voldoende gelegenheid om het proces en de uiteindelijke besluitvorming

te beïnvloeden. Dit neemt nadat het herindelingsadvies met een meerderheid is aangenomen en ingediend bij de minister van BZK, omdat er dan geen mogelijkheden meer zijn. Niettemin heeft dit burgerorganisaties in zowel Goeree-Overflakkee als de Hoeksche Waard niet van hun protest tot aan het Haagse Binnenhof weerhouden.

Conclusie hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Op welke wijze wordt in het herindelingsproces omgegaan met weerstand tegen herindelingen vanuit verschillende actoren en verschillende fasen van het herindelingsproces?* Dit onderzoek heeft laten zien wat weerstand is en dat het in verschillende vormen voorkomt. Weerstand komt van actoren waar de gemeentelijke herindeling direct van invloed op is. Actoren hebben hier hun eigen redenen voor. Dit maakt weerstand weerbarstig, waardoor een geschikte omgang hiermee lastig is.

Uit de interviews en documenten is naar voren gekomen dat de twee casussen, ondanks hun gelijkenissen, sterk van elkaar verschillen als het gaat om de complexiteit en aard van de weerstand. Er zijn dan ook verschillende manieren waarop er met de weerstand is omgegaan. De vergelijking tussen de twee herindelingen laat zien dat een omgang in de vorm van maatwerk zeer effectief is gebleken. Zo is in het voortraject van de Hoeksche Waard er meer ruimte en aandacht geweest voor de onzekerheid die burgers, politici en bestuurders ervaren. Het maatschappelijke draagvlak wordt ook beïnvloed door een gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak. In de Hoeksche Waard is er ook beter mee omgegaan. Door meer ruimte te geven aan weerstand en belanghebbenden nog meer te betrekken bij het proces, kan er meer politiek draagvlak worden gecreëerd, en na verloop van tijd zal de weerstand verminderen.

Toekomstig onderzoek

Om de bevindingen uit dit onderzoek nog beter te kunnen toetsen, dient er in toekomstig op een grotere schaal het fenomeen weerstand bij gemeentelijke herindelingen te worden onderzocht. Dit onderzoek toont aan dat er ook op een kwalitatieve wijze nuttige onderzoeksresultaten geproduceerd kunnen worden wat betreft gemeentelijke herindelingen. Het aantal gemeenten en geïnterviewde personen dient groter te worden, zodat nauwkeurige conclusies getrokken kunnen worden. Het is belangrijk dat gemeentelijke herindelingen niet te recent of te ver in het

verleden hebben plaatsgevonden, aangezien emoties en nauwkeurige herinneringen aan gebeurtenissen de antwoorden van respondenten kunnen beïnvloeden.

Advies

Het advies voor toekomstige herindelingen is dat er meer aandacht besteed moet worden aan het voortraject, waarbij gemeenten zich niet alleen naar binnen moeten keren. Uit de interviews komt naar voren dat dit vaak leidt tot een gebrek aan wederzijds begrip en kennis van elkaars twijfels en angsten over een herindeling. De complexe interacties en samenwerkingen tussen verschillende bestuursniveaus in multi-level governance leggen steeds meer druk op gemeenten om zich te herstructureren.

Om deze uitdagingen aan te pakken, wordt geadviseerd om meer verkenningsronden uit te voeren, waarbij de provincie een faciliterende rol kan spelen, vergelijkbaar met de rol die zij hebben gespeeld in de Hoeksche Waard. Zowel de respondenten als de onderzoeker pleiten voor meer learning in het herindelingsproces. Dit vergroot de betrokkenheid van alle actoren en vermindert de onzekerheid. Hoewel weerstand tegen herindeling kan blijven bestaan, kan echt draagvlak alleen worden gecreëerd als iedereen bereid is om mee te gaan en een bijdrage te leveren aan de toekomstige gemeente.

Literatuurlijst

- Askim, J., Klausen, J. E., Vabo, S. I., & Bjurstrøm, K. (2016). What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–13. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 59-79). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_4
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010). Territorial Choice: Rescaling Governance in European States. In H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders* (pp. 1-20). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230289826_1
- Beerepoot, R. M., Fraanje, M. J., & Herweijer, M. (2009). *Processen en effecten van herindeling: Hoe beoordelen raadsleden, gemeenteambtenaren en bestuurders uit Zuid-Holland zeven recente herindelingen?* (A. M. Van Assenbergh, Red.). Kluwer.
- Bish, R. L. (2001). *Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first*. Howe Institute.
- Boogers, M. J. G. J. A., van den Burg, S. E., Kroese, J. P., & de Wit, J. (2015). *Bestuurlijke toekomst Hoeksche Waard: Bouwstenen en barrières, kansen en kwetsbaarheden* (Stuurgroep OBT Hoeksche Waard AD-0610-76417; p. 53). BMC Advies.
- Broekema, W., Steen, T., & Wayenberg, E. (2016). Explaining trajectories of municipal amalgamations: A case comparison of the Netherlands and Flanders. In G. Bouckaert & S. Kuhlmann (Red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (pp. 43-58). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_3
- Bruggeman, K., & van Cleef, S. (2019). *Inleiding tot het sociaal domein. Participatiewet, Wmo 2015 en Jeugdwet uitgelegd* (1ste dr.). Berghauser Pont Publishing.
- Bruggen slaan* (p. 82). (2012). [Regerakkoord VVD - PvdA]. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regerakkoord>
- Caluwé, L., & Vermaak, H. (2008). *Leren veranderen. Een handboek voor de veranderkundige* (2de dr.). Kluwer.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, december 29). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023* [Nieuws]. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023>

- Commissie Schutte. (2009). 'Samen voor ons eiland': Goeree-Overflakkee, een eenheid in verscheidenheid (p. 73). Adviescommissie Bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.
- Commissie Schutte. (2009). 'Samen voor ons eiland': Goeree-Overflakkee, een eenheid in verscheidenheid (p. 73). Adviescommissie Bestuurlijke toekomst van het lokaal bestuur op Goeree-Overflakkee.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803-822. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.522082>
- De Graaf, G., Huberts, L. W. J. C., & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente* (p. 108) [Onderzoeksgroep Kwaliteit van Besturen (VU)]. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Kennisbank Openbaar Bestuur. <https://hdl.handle.net/1871/48458>
- De Koster, Y. (2015, oktober 12). *Herindeling beste oplossing voor Hoeksche Waard*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/fusie-beste-oplossing-voor-hoeksche-waard>
- Derksen, W. (1992). *De gemeente als gemeenschap. Naar een nieuw lokaal bestuur*. VUGA Uitgeverij.
- Derksen, W., & Schaap, L. (2010). *Lokaal bestuur* (6de dr.). Convoy.
- Drew, J. (2019). How losers can turn into winners in disputatious public policy: A heuristic for prospective herestheticians. *Australian Journal of Political Science*, 54(1), 167-182. <https://doi.org/10.1080/10361146.2018.1520195>
- Drew, J., Razin, E., & Andrews, R. (2019). Rhetoric in municipal amalgamations: A comparative analysis. *Local Government Studies*, 45(5), 748-767. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530657>
- Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: Effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, 45(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>
- FlakkeeNieuws. (z.d.-a). *Inwoners Goedereede willen geen gedwongen herindeling*. FlakkeeNieuws | Interactief op Goeree-Overflakkee. Geraadpleegd 18 mei 2023, van <https://flakkeenieuws.nl/nieuws/inwoners-goedereede-willen-geen-gedwongen-herindeling/4022>

- FlakkeeNieuws. (z.d.-b). *Startbijeenkomst SVAG*. FlakkeeNieuws | Interactief op Goeree-Overflakkee. Geraadpleegd 16 mei 2023, van <https://flakkeenieuws.nl/nieuws/startbijeenkomst-svag/3817>
- FlakkeeNieuws. (z.d.-c). *Stuurgroep Herindeling: Samen voor één nieuwe gemeente*. FlakkeeNieuws | Interactief op Goeree-Overflakkee. Geraadpleegd 1 maart 2023, van <https://flakkeenieuws.nl/nieuws/stuurgroep-herindeling-samen-voor-n-nieuwe-gemeente/3992>
- Fox, W. F., & Gurley, T. (2006). *Will Consolidation Improve Sub-National Governments ?* The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3913>
- Fraanje, M. J., Beerepoot, R. M., Herweijer, M., Van Assenbergh, A. M., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). *Herindeling gewogen. Een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen*. Rijksuniversiteit Groningen.
- Galizzi, G., Rota, S., & Sicilia, M. (2023). Local government amalgamations: State of the art and new ways forward. *Public Management Review*, 1-23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2177327>
- Herweijer, M. (1998). Schaal en gemeente. In P. W. Tops & A. F. A. Korsten (Red.), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde* (pp. 135-156). Samsom.
- Hisschemöller, M., & Cuppen, E. (2015). Participatory assessment: Tools for empowering, learning and legitimating? In A. Jordan & J. Turnpenny, *The Tools of Policy Formulation* (pp. 33-51). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783477043.00013>
- Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with Intractable Controversies: The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. *Knowledge and Policy*, 8(4), 40-60. <https://doi.org/10.1007/BF02832229>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. *Governance*, 28(3), 265-267. <https://doi.org/10.1111/gove.12150>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hopkin, J. (2010). The Comparative Method. In D. Marsh & G. Stoker (Red.), *Theory and Methods in Political Science* (3de dr., pp. 285-307). Palgrave Macmillan.
- Ludlow, D., & Rauhut, D. (2013). Services of General Interest: Policy challenges and policy options. *Europa XXI*, 23, 69-83. <https://doi.org/10.7163/Eu21.2013.23.4>

- Memorie van toelichting, 33175, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011-2012 Officiële bekendmakingen 3 (2012). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33175-3.html>
- Metatopos*. (z.d.). Gemeentelijke en provinciale samenvoegingen, herindelingen, naamswijzigingen en grenscorrecties. Geraadpleegd 16 januari 2023, van <https://www.metatopos.eu/gemhis.html#stb2012311>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Beleidskader gemeentelijke herindeling* (p. 10) [Gemeenten].
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Handboek gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces* (2de dr.).
- Neuman, W. L. (2013). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7de dr.). Pearson Education.
- Nota naar aanleiding van het verslag, 34806, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2017-2018 Officiële bekendmakingen 5. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-34806-5.html>
- NRC. (2018, november 15). Hoeksche Waard vecht zich naar nieuwe gemeente. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/11/15/hoeksche-waard-vecht-zich-naar-nieuwe-gemeente-a2755166>
- Piattoni, S. (2009). Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis. *European Integration*, 31(2), 163-180.
- Provinciale Zeeuwse Courant. (2011a, mei 23). *Meer verzet tegen herindeling Goeree-Overflakkee*. *pzc.nl*. <https://www.pzc.nl/schouwen-duiveland/meer-verzet-tegen-herindeling-goeree-overflakkee~a7972e64/>
- Provinciale Zeeuwse Courant. (2011b, oktober 17). Stuurgroep Goedereede beraadt zich op verdere acties herindeling. *pzc.nl*. <https://www.pzc.nl/schouwen-duiveland/stuurgroep-goedereede-beraad-zich-op-verdere-acties-herindeling~a9704f3a/>
- Provinciale Zeeuwse Courant. (2012c, februari 13). Petitie tegen herindeling op Goeree-Overflakkee. *pzc.nl*. <https://www.pzc.nl/schouwen-duiveland/petitie-tegen-herindeling-op-goeree-overflakkee~af26582b/>
- Provincie Zuid-Holland. (2010). *Voorstel Herindelingsadvies Goeree-Overflakkee* (PZH-2010-183539260A; p. 192). Leefomgeving en Bestuur.
- Provincie Zuid-Holland. (2010). *Voorstel Herindelingsadvies Goeree-Overflakkee* (PZH-2010-183539260A; p. 192). Leefomgeving en Bestuur.

- Provincie Zuid-Holland. (2017a). *Herindelingsadvies Hoeksche Waard. Samenvoeging van de gemeenten Binnenmaas, Cromstrijen, Korendijk, Oud-Beijerland en Strijen.*
- Provincie Zuid-Holland. (2017b). Verslag zienswijzen herindelingsontwerp Hoeksche Waard (p. 84). Bestuurlijke Zaken en Toezicht.
- RTV Rijnmond. (2018, januari 26). *Laatste offensief voor of tegen herindeling Hoeksche Waard.* <https://www.rijnmond.nl/nieuws/164110/laatste-offensief-voor-of-tegen-herindeling-hoeksche-waard>
- Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2008). Invisible Trade-Offs of Public Values: Inside Dutch Railways. *Public Money and Management*, 28(3), 147-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2008.00636.x>
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2017). Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities. *Public management review*, 19(2), 232-252. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1153704>
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica*, 22(1), 5-15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>
- Teisman, G. R. (2002). Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78(4), 937-956. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl/10.1111/1467-9299.00238>
- Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. New York, NY : Palgrave.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid* [PhD thesis, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR)]. <https://hdl.handle.net/11245/1.311586>
- Weible, C. M., & Heikkila, T. (2017). Policy Conflict Framework. *Policy Sciences*, 50(1), 23-40. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>
- Zeedan, R. (2017). Bigger but not always better: Size and democracy in Israeli amalgamated local governments. *Journal of Urban Affairs*, 39(5), 711-728. <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1262701>

Bijlagen

1. Operationalisatie

Weerstand	Uiting van weerstand		Coping strategie	
Weerstand tegen een herindeling is de uiting van botsende waarden en belangen. Weerstand kan door een of meerdere redenen ontstaan.	Dit betreft in welke mate actoren weerstand bieden tegen een herindeling. Weerstand bieden heeft als doel een herindeling tegen te gaan, een samenwerkingsverband of een andere variant van herindelen te bewerkstelligen.		Strategieën om met weerstand ten tijde van het herindelingsproces om te gaan.	
Observaties/Indicatoren			Omgang met weerstand	
Verandering voor actoren	Debatten	Gemeenteraad	Bias	Waarden die centraal staan; Waarden worden uitgesloten; Keuzes worden verantwoord
		Informatieavond(en)		
Betrokkenheid van de actoren	Stemmen	Referendum	Firewall	Verkokering; Werkgroep oprichten
		Besluiten		
Kennis en ervaring van actoren	Coalitievorming	Samenwerking	Cycling	Wisselen tussen waarden
		Afspraken		
Belangen van actoren	Lobby	Gemeente	Casuïstiek	Probleemgericht oplossingen zoeken
		Provincie		
		Landelijk		
Verschillende interpretatie	Campagne	Campagne voeren	Incrementalisme	Stappenplan; Deadlines
		Flyeractie		
		Bijeenkomsten		
Kenmerken van actoren	Protesten	Publiciteit media	Hybridization	Waarden naast elkaar; Oude en nieuwe waarden
		Actiegroepen		
		Protestacties		
	Zienswijze	Bedreigingen		
		Zienswijze tegen een herindeling		
Databronnen				

Documentenanalyse

- Herindelingsadviezen
- Kamerstukken
- (Commissie) onderzoeken
- Verslagen
- Krantenartikelen
- (Nieuws)websites

Semi-gestructureerde interviews (5)

- (Oud-)burgemeesters
- (Oud-)Wethouders
- Raadsleden
- Gedeputeerde/Provinciale Staten
- Burgergroepen

2. Lijst geïnterviewde personen (niet-publieke versie)

	Datum	Functie ten tijde van de herindeling	Gemeente/provincie	Verwijzing
1	20-04-2023	Woordvoerder Burgercomité Herindeling NEE!	Hoeksche Waard	Burgercomité HW
3	26-04-2023	Raadslid Goedereede	Goeree-Overflakkee	Raadslid GO
2	28-04-2023	Wethouder Korendijk	Hoeksche Waard	Wethouder HW
5	11-05-2023	Burgemeester Dirksland en (waarnemend) Korendijk	Gemeente Goeree- Overflakkee en Hoeksche Waard	Burgemeester HW óf Burgemeester GO
4	17-05-2023	Gedeputeerde Staten	Provincie Zuid- Holland	Gedeputeerde ZH
6	29-05-2023	Wethouder Goedereede	Goeree-Overflakkee	Wethouder GO

3. Overzicht interviewvragen

Introductie

Kort voorstellen aan de respondent

Doel van het onderzoek

Doel van het interview

Datamanagement, integriteit en anonimiteit

Persoonsgegevens over de respondenten worden geanonimiseerd. Persoonlijke informatie is alleen voor de onderzoeker in kwestie en zijn begeleider aan de Universiteit Leiden Dr. [Dimiter Toshkov](#) inzichtelijk. In het kader van wetenschappelijke integriteit op basis van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018), moet de verkregen data uit de interviews gevalideerd worden om deze integriteit te waarborgen.

Alle informatie met betrekking tot het uitvoeren van integer en betrouwbaar wetenschappelijk onderzoek kan de respondent terugvinden op [Wetenschappelijke integriteit](#)

Algemene vragen (feitelijk)

- Wat was uw functie ten tijde van de herindeling?
- Wat was uw rol in het herindelingsproces van de gemeente Hoeksche Waard (2018) of Goeree-Overflakkee (2013)?
- Had u ten tijde van deze herindeling al eerdere ervaringen met een gemeentelijke herindeling?

- 1) Kunt u het verloop van het herindelingsproces van de gemeente Hoeksche Waard of Goeree-Overflakkee in het kort beschrijven?
 - a. Van wie kwam het initiatief om tot een herindeling te komen?
 - b. Wat waren volgens u de belangrijkste redenen voor een gemeentelijke herindeling?
 - c. Waren andere oplossingen mogelijk? Denk aan een andere variant van een herindeling of een gemeentelijk samenwerkingsverband?
 - d. Wat waren volgens u de belangrijkste momenten of gebeurtenissen in het herindelingsproces, en waarom?

Na deze korte introductie volgen specifieke, diepgaande vragen over hoe de betrokkenen zich in de verschillende fasen van het herindelingsproces hebben opgesteld en hoe daar mee is omgegaan. Op basis van het Handboek gemeentelijke herindeling en Beerepoot et

al. (2009) is een analytisch model gevorm waarin het herindelingsproces is verdeeld in drie opeenvolgende fasen:

Specifieke vragen (meningsvragen; hypothesetoetsing)

- 2) Welke actoren waren er betrokken bij de gemeentelijke herindeling? En in welke fase zou u zeggen dat ze aanwezig waren?
- 3) Wat waren de standpunten of houdingen van de betrokken actoren ten aanzien van de herindeling in de verschillende fasen van het proces?
 - a. Welke actoren waren voor of tegen een gemeentelijke herindeling?
 - b. Wat waren de achterliggende redenen en argumenten van de tegenstanders?
- 4) Op welke manier probeerden de actoren die tegen de herindeling waren hun weerstand tegen de herindeling tot uitdrukking? In welke fase vond dit voornamelijk plaats?
- 5) Op welke manier kan of is er met de weerstand tegen de gemeentelijke herindeling omgegaan?
 - a. Wat is er ondernomen om weerstand te voorkomen of te verminderen?
 - i. Welke uitingsvormen van weerstand; in welke fase; door welke actor(en)?
 - b. Welke acties waren succesvol en welke onsuccesvol? Waarom was dat volgens u?
 - c. Wie heeft het initiatief genomen om weerstand te voorkomen/verminderen

Afronding

- Wat is volgens u het belangrijkste in de omgang met weerstand tegen een gemeentelijke herindeling?
- Zijn er naar uw idee aspecten van weerstand bij een gemeentelijke herindeling die meer aandacht zouden moeten verdienen?
- Mag ik naderhand nog contact met u opnemen voor eventuele aanvullende vragen
- Wenst u een uitgewerkte versie van dit interview te hebben in de vorm van een transcript?
- Heeft u interesse om de masterthese nog te ontvangen?

4. Analytisch model

Analytisch model van weerstand					
	Actoren	Leiding proces herindeling	Weerstand	Uitingen van weerstand	Coping Strategieën
Aanloofphase	Burgers; Bedrijven; Maatschappelijke organisaties; Ambtelijke organisatie; Gemeenteraad; College van B&W; Provincie	Een actor constateert een of meerdere problemen en taken voor een gemeente en de herindeling biedt hiervoor een oplossing.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling.	Debat Protesten Zienswijzen	Bias Firewalls Cycling Casuïstiek Incrementalisme Hybridization Learning
	Na het verkennende onderzoek is bekend welke gemeenten herindelen en waarom dit nodig is				
Besluitvormingsfase	Burgers; Ambtelijke organisatie; Gemeenteraad;	Op ambtelijke niveau wordt het hele proces ondersteund.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling	Debat Protesten Coalitievorming Stemmen of referenda Zienswijzen	
	College van B&W; Provincie; Minister van BZK;	De gemeenten kunnen alle drie het voortouw nemen in het proces om tot een herindelingsadvies te komen	Afhankelijk van wie het voortouw neemt om tot een herindelingsadvies te komen kunnen de andere actoren weerstand bieden		
Herindelingsadvies is opgemaakt en wordt verstuurd naar het ministerie van Binnenlandse Zaken					
Implementatiefase	Burgers; Bedrijven; Maatschappelijke organisaties; Ambtelijke organisatie; Gemeenteraad; College van B&W; Provincie; Ministerie van BZK; Tweede en Eerste Kamer;	De minister van BZK legt het herindelingsadvies voor aan de Tweede en Eerste Kamer. Beiden moeten met een normale meerderheid voor de herindeling stemmen.	Alle actoren kunnen weerstand bieden tegen de herindeling. Pas nadat de Staten-Generaal het herindelingsadvies met een meerderheid heeft aangenomen is de herindeling definitief.	Stemmen Lobby	
	Ambtelijke organisatie; College van B&W;	Nadat het advies is aangenomen door beide Kamers, is het College van B&W verantwoordelijk om binnen twee jaar de herindeling af te ronden.	Aanpassingen in het herindelingsadvies kunnen nog worden gemaakt. De verwachting is dat de weerstand in deze fase is afgenomen tot een gering niveau.		
Installatie van de nieuwe gemeenteraad en het College van B&W					