



Universiteit
Leiden
The Netherlands

LOKALE DEMOCRATIE: Het effect van gemeentelijke herindelingen op opkomstpercentage bij lokale verkiezingen

Reek, Stijn van

Citation

Reek, S. van. (2023). *LOKALE DEMOCRATIE: Het effect van gemeentelijke herindelingen op opkomstpercentage bij lokale verkiezingen*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3672161>

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



LOKALE DEMOCRATIE

Het effect van gemeentelijke herindelingen op
opkomstpercentage bij lokale verkiezingen

Scriptie

30-06-2023

S2237318

Woorden: 8757

Begeleider: dr. D.D. Toshkov

Stijn van Reek

Abstract

In deze scriptie is onderzocht wat de effecten zijn van een gemeentelijke herindeling op het opkomstpercentage bij lokale verkiezingen. Voornamelijk de verschillen in herindeling en de invloed op het opkomstpercentage is onderzocht in dit paper. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een annexatie en een gelijkwaardige fusie van gemeenten. Naast het effect op opkomstpercentage wordt er ook onderzocht of er een verband is met het aantal blanco stemmen bij een lokale verkiezing. Beide componenten worden getest over de periode 2010/2022 zodat het effect over langere termijn is getest. Dit onderzoek staat uiteindelijk in het teken van de mate van invloed die de vorm van een gemeentelijke herindeling heeft op opkomstpercentage en blanco stemgedrag. Deze uitkomsten worden vervolgens, tot zo ver dat mogelijk is, verklaard door middel van bestaande theorieën. De conclusie van dit paper is dat een annexatie zorgt voor significant lagere opkomstpercentages dan bij een gelijkwaardige gemeentelijke herindeling. Hoewel dit niet volledig te verklaren is door de data van dit onderzoek zal de reden hiervoor waarschijnlijk liggen op het gebied van een verhoogde heterogeniteit van de bevolking, een grote daling van de nostalgie van de voormalige gemeente en een verlaging van de responsiviteit van de politici. Aangezien deze effecten niet bewezen wel relevant zijn worden er aan het eind van dit onderzoek enkele aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Inhoud

Abstract	1
Hoofdstuk 1: Introductie	3
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	6
Hoofdstuk 3: Methodologie	11
Casusselectie.....	11
Data.....	13
Hoofdstuk 4: Onderzoek	14
Hypothese 1	14
Hypothese 2	18
Hypothese 3	20
Hoofdstuk 5: Conclusie	23
Onderzoeksvraag	26
Hoofdstuk 6: Aanbeveling	27
Bronnen	29
Bijlagen	30
Bijlage 1. Gemeenten, annexatie of gelijkwaardig	30

Hoofdstuk 1: Introductie

Gemeentelijke herindelingen komen in Nederland veel voor. Het aantal gemeenten is sinds 1990 afgenomen van 672 naar 380 in 2018 (Allers et al., 2021). Gemeenten krijgen steeds meer taken en kleine gemeenten hebben vaker meer moeite om deze taken te volbrengen. Om die reden worden gemeenten vaker samengevoegd. Grotere gemeenten zouden namelijk leiden tot een verhoogde efficiëntie voor de uitvoering van die taken. Een nadeel van de samenvoegingen is een verlaging van de democratische grondslag. De burgers in de nieuwe gemeenten stemmen bij lokale verkiezingen systematisch minder vaak dan voor de gemeentelijke herindeling. Toch is er nog veel onduidelijkheid over het precieze effect van herindelingen op de lokale politiek. Zo is er bijvoorbeeld nog niet vastgesteld welke aspecten van de herindeling ertoe leiden dat mensen minder gaan stemmen en hoe zwaar het effect procentueel is (Galizzi et al., 2023, p. 17).

In Europa zijn er afgelopen jaren veel onderzoeken gedaan naar de lokale democratie na een herindeling. Opvallend is dat de conclusies in verschillende landen erg variëren qua geconstateerde procentuele verlaging van het opkomstpercentage en qua onderliggende reden die onderzoekers hiervoor geven. Dit onderzoek zal zich om die reden richten op de Nederlandse situatie. Hoewel elke herindeling anders is, kan er een grove tweedeling gemaakt worden tussen twee (of meer) vergelijkbare gemeenten die samengaan en een grote gemeente die een kleine gemeente opslokt. Dit laatste fenomeen, waarbij een kleine gemeente zich volledig aansluit bij een veel grotere gemeente noemen Allers et al ‘annexeren’ (Allers et al., 2021). Om te onderzoeken of de vorm van een herindeling effect heeft op het opkomstpercentage is in dit onderzoek de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Op welke wijze verschillen een gelijkwaardige samenvoeging van gemeenten en een ‘annexatie’ na een gemeentelijke herindeling in hun effect op de daaropvolgende lokale verkiezingen en wat zijn hiervoor de mogelijke verklaringen?

Dit onderzoek is gericht op het onderzoeken en inzichtelijker maken wat voor effecten de vorm van een gemeentelijke herindeling heeft op de daaropvolgende lokale verkiezingen. In het theoretisch kader zal middels bestaande literatuur een drietal hypothesen geformuleerd worden die alle drie een mogelijk verschil testen tussen de twee vormen van herindeling. In de literatuur is er een gat rondom de onderliggende redenen over waarom gemeentelijke herindelingen leiden

tot een lager opkomstpercentage. Er zijn veel theorieën binnen de bestaande literatuur over factoren die meespelen in het effect van een gemeentelijke herindeling op het opkomstpercentage. Deze theorieën zijn alleen erg lastig te testen omdat het effect door veel verschillende andere factoren beïnvloed kan worden. In verschillende casussen zijn door bijvoorbeeld culturele aspecten verschillende factoren van belang waardoor er in de huidige situatie een te troebel beeld is van de effecten om hier beleid op te kunnen maken. In dit onderzoek wordt daarom een specifiek effect getest terwijl de context zoveel mogelijk gelijk gehouden wordt. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit daarom in combineren en vervolgens het testen van bestaande theorieën om zo bij te dragen aan een meer helder beeld van het effect van herindelingen op opkomstpercentage in de Nederlandse context.

Om die reden is het nuttig om te testen of er een verschil is tussen verschillende vormen van herindelingen. Voor de democratische legitimiteit van het lokale bestuur is het nodig dat er een hoog opkomstpercentage is bij lokale verkiezingen. Wanneer er meer duidelijkheid is over de mechanismen die leiden tot een lager opkomstpercentage kan er beter beleid gemaakt worden om de effecten die leiden tot een verlaagd opkomstpercentage te verkleinen. Dit onderzoek kan bijdragen aan duidelijkheid over bepaalde effecten die bepalend zijn voor het opkomstpercentage bij lokale verkiezingen. Wanneer hier meer duidelijkheid over bestaat kan er effectief beleid gemaakt worden waardoor het opkomstpercentage zal stijgen of minder hard zal dalen waardoor de democratische legitimiteit van het lokale bestuur gewaarborgd is en dit positief zal uitpakken voor de gehele maatschappij. De enorme hoeveelheid aan verschillende theorieën zorgt voor een troebel beeld. Als er uiteindelijk blijkt uit dit onderzoek dat er een aanzienlijk verschil is tussen de twee soorten herindelingen dan kan er met deze informatie voor gezorgd worden dat het opkomstpercentage minder hard wordt geschaad en dus de democratische legitimiteit van het lokale bestuur wordt gewaarborgd.

Binnen het domein van multi-level governance zijn gemeentelijke herindelingen een interessante casus. Hier is er sprake van een grote samenwerking binnen de verschillende lagen van het openbaar bestuur. Zo is het lokale bestuur erg betrokken bij een nieuwe herindeling. De gemeenteraden van de gemeenten die willen fuseren zijn in eerste instantie al met elkaar in overleg over welke vorm de fusie zal gaan aannemen. Daar boven staat de provincie waarin de gemeenten liggen. Deze heeft ook een actieve begeleidende rol in de mogelijke herindeling door de wettelijke procedure te volgen en de administratieve taken hiervoor uit te voeren. Als laatste is de rijksoverheid betrokken bij het proces, de daling van het opkomstpercentage was

ook zichtbaar daar en dit werd gezien als dusdanig verontrustend dat er verder beleid is gemaakt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Hier zal later over worden uitgeweid. Dit laat zien dat een gemeentelijke herindeling en de gevolgen die dit heeft op bijvoorbeeld het opkomstpercentage geen probleem is voor een enkele bestuurslaag. De coördinatie en samenwerkingen tussen de verschillende bestuurslagen van de Nederlandse staat binnen deze casus maakt dat gemeentelijke herindelingen goed aansluiten op de problematiek van multi-level governance.

Voor er begonnen wordt aan het theoretische kader is het van belang dat er eerst duidelijk wordt gemaakt waarom er gemeentelijke herindelingen zijn. Gemeenten worden heringedeeld als daarbij een publieke meerwaarde te behalen is. De belangrijkste reden voor een gemeentelijke herindeling is het gebrek aan bestuurskracht bij de huidige gemeente. Een definitie die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties hanteert luidt: “bestuurskracht is het 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 Koninkrijkrelaties, 2019, p. 4).

Gemeentelijke overheidstaken worden steeds complexer en kleine gemeenten zijn door gebrek aan middelen steeds minder in staat deze taken naar behoren uit te voeren. Een vergroting van de taken voor gemeenten, samengaan met een grotere complexiteit van de taken, zorgt er onder andere voor dat steeds meer gemeenten worden heringedeeld. Er dient een onderscheid te worden gemaakt met de groei van gemeentelijke samenwerkingen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties doet dit op de volgende manier: “Het belangrijkste onderscheid is dat bij een herindeling de betrokken gemeenten worden opgeheven en daar een nieuwe gemeente voor in de plaats komt, terwijl gemeenten bij samenwerking autonoom blijven bestaan en slechts een selectie van vooraf bepaalde taken gezamenlijk uitvoeren” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2020, p. 5).

Verder zijn ook financiële beweegredenen. Een herindeling zou leiden tot een verhoogde efficiëntie en dit zou de gemeenten veel kunnen besparen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 2020, p. 43). De redenen waarom er steeds meer herindelingen voorkomen is dus te begrijpen.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Wanneer twee kleine gemeenten worden samengevoegd dan zal waarschijnlijk de politieke betrokkenheid iets zakken. Afstand van de burger tot de politiek zal stijgen, een stuk identiteit verdwijnt en het zien van hoge opstartkosten zullen tezamen zorgen voor een lager opkomstpercentage. Toch is dit een relatief kleine verandering voor de burger in zo'n gemeente in vergelijking met de burger in een gemeente die wordt geannexeerd met een stad. In dat geval is de afstand van de burger tot de politiek plotseling zeer vergroot, ook zijn de dorpse waarden ineens vervangen door de problematiek van de stad. De invloed die de burger van de geannexeerde gemeente dan heeft is relatief ook veel kleiner geworden. Het is ook de vraag of dit om een tijdelijke terugval in betrokkenheid bij de gemeentelijke politiek gaat, of dat dit op langere termijn doorwerkt.

In een artikel van Allers et al (2021) wordt de verwachting gemaakt dat in gemeenten waarbij een grote gemeente een kleine gemeente annexeert dit nauwelijks invloed heeft op het opkomstpercentage. Vervolgens wordt het algemene opkomstpercentage gebruikt voor de berekeningen. Het probleem wat ik daarin zie is dat het opkomstpercentage van het oorspronkelijke dorp nauwelijks van invloed is op het algemene opkomstpercentage van de nieuwe gemeente. In theorie zou het namelijk kunnen dat als een nieuwe gemeente van 10.000 inwoners na de samenvoeging alle inwoners niet zouden stemmen, maar de rest van de gemeente van 500.000 inwoners wel dit niet eens wordt opgemerkt in de cijfers. Om die reden wordt in dit onderzoek gekeken naar het opkomstpercentage na de fusie in de stembureaus van de vroeger kleine gemeente om een feitelijker beeld te schetsen van de situatie.

Er is de afgelopen 20 jaar veel onderzoek gedaan naar het effect van gemeentelijke herindelingen op het opkomstpercentage. Een consensus hierbij lijkt dat een herindeling in de eerstvolgende verkiezing leidt tot een lager opkomstpercentage. Zeedan stelt dat na een herindeling hij een afname van 19% constateert in de eerstvolgende verkiezing (Zeedan, 2017, p. 719). Een volgend onderzoek constateert een afname van 4% (Lapointe et al., 2018, p. 514). Toch zijn er ook onderzoeken die een veel kleiner effect hier aan toeschrijven, Heinisch et al constateren een afname van maar 1.29% (Heinisch et al., 2018, p. 477). De verschillen in opkomstpercentage verschillen dus enorm in de huidige literatuur met tot nu toe enkel negatieve effecten.

Om te bepalen wat de effecten zijn van gemeentelijke herindelingen op het stemgedrag van de burger is het goed om te kijken naar de redenen waarom mensen in beginsel stemmen. Harder en Krosnick stellen dat: ‘een persoon zal stemmen als de informatie- en tijdkosten daarvoor niet opwegen tegen de voordelen van het mogelijk uitbrengen van de beslissende stem en de beloningen (of vermeden kosten) van stemmen (Harder & Krosnick, 2008, p. 541).’ Het eerste deel gaat over de kosten in de vorm van moeite die een burger moet uitvoeren om te stemmen. Het moeten aanmelden voor een stemformulier of het ver moeten reizen naar een stembureau is bijvoorbeeld een factor die dit kan verhogen. Een andere vorm van kosten is in hoeverre het ingewikkeld is voor een burger om de informatie te krijgen om tot een goede keuze te komen op wie hij wil stemmen. Als iemand net in een nieuwe gemeente woont is diegene nog niet bekend met de lokale politiek en is het veel lastiger om een weloverwogen keuze te kunnen maken voor zijn stem (Vollaard et al., 2022, p. 22). De theorie van Harder en Krosnick stelt dan dat mensen eerder geneigd zijn niet te stemmen als ze nog niet volledig overtuigd zijn van de nieuwe partij of persoon.

Aan de andere kant van de stelling van Harder en Krosnick staat: ‘de voordelen van het mogelijk uitbrengen van de beslissende stem en de beloningen (of vermeden kosten) van stemmen.’

Hiermee wordt bedoeld op hoe belangrijk iemand de waarde van zijn stem inschat. Hoe groot is de kans volgens diegene dat zijn stem het verschil in een zetel maakt en hoe veel waarde hecht die persoon aan het idee dat hij een partij steunt. In sommige landen bestaat er nog steeds een stemplicht, om die reden is er in deze theorie ook een punt over vermeden kosten. Deze is niet van toepassing in Nederland aangezien hier geen stemplicht meer geldt.

Gemeentelijke verkiezingen wijken op een aantal gebieden iets af van landelijke verkiezingen. Zo is op gemeentelijk niveau de problematiek veel dichterbij de burger, de burger ziet over welke problemen het gaat in zijn dagelijks leven en kent de politici soms zelfs persoonlijk, zeker in kleine gemeenten. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 bleek dat maar liefst 31% van de stemmers voornamelijk op een persoon heeft gestemd omdat die diegene persoonlijk kent (Jansen & Denters, 2018, p. 15). Dit is te verklaren omdat zeker in kleinere gemeente veel politici bekende figuren zijn die makkelijk aanspreekbaar zijn waardoor burgers hier meer vertrouwen in hebben.

De burger is iets gemakkelijker op de hoogte van waar lokale politici zich mee bezig houden in vergelijking met waar landelijke politici zich mee bezighouden. Als een lokale politicus iets besloten heeft ziet de burger een verandering in bijvoorbeeld het straatbeeld. Wanneer een landelijke politicus iets heeft besloten kan het nog jaren duren voordat daar een effect van waargenomen kan worden.

Hoe is dit te herleiden naar gemeentelijke herindelingen? Wanneer een gemeente heringedeeld wordt veranderen er een paar fundamentele dingen over de samenstelling van de gemeente. De gemeente groeit in omvang. Dit leidt tot een grotere vijver van geschikte kandidaten voor de gemeenteverkiezingen. Hierdoor kent een minder groot deel van het electoraat de politici persoonlijk. Het effect hiervan is echter nog niet duidelijk. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat 31% van de stemmers inderdaad stemmen op iemand die ze persoonlijk kennen (Jansen & Denters, 2018, p. 15). Dit betekent echter niet per se dat deze mensen ineens niet meer stemmen als ze de verkiesbare politici niet meer persoonlijk kennen. Wanneer twee kleine gemeenten samengaan, gaan er vaak oude gemeenteraadsleden mee die zich ook verkiesbaar stellen. Als een kleine gemeente geannexeerd wordt door een veel grotere gemeente dan domineert de politiek van de grote stad. Hierdoor kennen veel inwoners van de kleine gemeente de gemeenteraadsleden niet en wordt er een negatief effect verwacht op het opkomstpercentage bij de komende gemeenteraadsverkiezing.

De vernomen daling van het opkomstpercentage zijn ook bekend bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en om die reden hebben zij in 2014 de opdracht gegeven aan het Centraal Planbureau (CPB) om de situatie beter in kaart te brengen. Het CPB komt vervolgens met de volgende conclusie: ‘‘Het causale effect van de vergroting van een gemeente blijkt, op basis van regressieanalyse, inderdaad negatief te zijn: $-2,5\%$ -punt. De interpretatie van dit effect is dat het opkomstpercentage na een herindeling gemiddeld met $2,5\%$ -punt omlaag gaat (bijvoorbeeld van 60% naar $57,5\%$). Vooral in gemeenten die sterk in omvang groeien ($>100\%$ in het totale aantal kiesgerechtigden), is dit effect sterk ($-4,0\%$ -punt)’’ (CPB, 2014, p. 1).

In dit onderzoek worden twee populaties vergeleken. Gemeenten die in de periode 2011/ 2014 zijn geannexeerd en gemeenten die in de periode 2011/ 2014 zijn heringedeeld op een enigszins gelijkwaardige basis. De criteria hiervoor zal worden toegelicht in hoofdstuk 3. Te verwachten

valt dat de waarden van -2,5% voor populatie A en -4,0% voor populatie B ook zichtbaar worden in dit onderzoek.

Hypothese 1: Als een kleine gemeente geannexeerd wordt door een grote gemeente dan is er een groter effect zichtbaar op het opkomstpercentage dan wanneer twee gemeente gelijkwaardig samengaan.

Uiteindelijk voelt een nieuwe gemeente weer als normaal aan voor de burger. Elke situatie wordt na verloop van tijd het nieuwe normaal en de nieuwe generatie is niets anders meer gewend. Hierdoor is de verwachting dat na 3 gemeentelijke verkiezingen het effect weer teniet is gedaan. Hoewel in de huidige literatuur er nog geen consensus is over de vraag wanneer het effect weer teniet is gedaan, zijn auteurs er wel over eens dat er na de eerste verkiezing geen groot effect meer is op de verkiezingen daarna. De tweede verkiezing zou dus al geen extra negatief effect ondervinden van de gemeentelijke herindeling ten opzichte van de eerste verkiezing. Om die reden is het mogelijk dat vanaf de derde verkiezing het effect van de herindeling weer kleiner wordt. Hier is echter geen consensus over in de huidige literatuur en daarom zal in dit onderzoek het effect getest worden na 3 verkiezingen. De herindeling zorgt namelijk voor een grote dip in opkomstpercentage in de eerste verkiezing na de herindeling (Koch & Rochat, 2018, p. 227). Daarna kan het nog meer zakken maar dat zou dan niet per se kunnen worden toegeschreven aan de herindeling (Koch & Rochat, 2018, p. 227).

Hypothese 2: Na 3 gemeentelijke verkiezingen zal het effect van de gemeentelijke herindeling op het opkomstpercentage niet meer te zien zijn.

Hypothese 1 en 2 hebben betrekking op het opkomstpercentage en de daarvan eventuele verandering na de herindeling. Maar opkomstpercentage is niet het enige wat kan veranderen na een gemeentelijke herindeling. De procentuele grootte van de proteststem zou ook beïnvloed kunnen worden door een gemeentelijke herindeling. Het niet meer stemmen is namelijk niet de enige vorm van protest die de bewoners kunnen uiten. Het is ook mogelijk dat de burgers een proteststem uitbrengen om hun onvrede te uiten. Een van deze manieren om als burger protest aan te tekenen is het uitbrengen van een blanco stem. Volgens Rosseel zijn er drie redenen waarom iemand blanco zou stemmen: ‘1) de toenemende politieke dakloosheid van mensen

die zich nochtans interesseren aan het politiek bedrijf, 2) mogelijk toenemende onverschilligheid en anomie en 3) het idee van de proteststem.” (Rosseel, 1993, p. 110).

Met de politieke dakloosheid wordt bedoeld op de situatie waarin de burger zich bevindt als hij zich met geen enkele partij goed genoeg identificeert om daar zijn stem aan te willen geven. Dit gevoel kan enorm verhoogd worden als de burger zijn gemeente wordt samengevoegd. Veel burgers stemmen namelijk op een lokale partij en die zou na een herindeling kunnen verdwijnen. Hoewel precieze data hierover ontbreken komt het regelmatig voor dat er na gemeentelijke herindelingen lokale partijen verdwijnen of fuseren met andere lokale partijen waardoor de partij verandert in de ogen van de burger. Een ander mogelijk effect kan betrekking hebben op verkiesbare personen. Als bepaalde burgers al jarenlang stemmen op een bepaald persoon en deze persoon niet meer meedoet na een herindeling kan dit leiden tot een toenemende dakloosheid van de politiek.

Ook stelt Rosseel dat een toenemende onverschilligheid kan leiden tot een blanco stem. Dit zou in het verlengde kunnen liggen van de eerder benoemde theorie van Harder & Krosnick. Die stellen dat een meer complexe situatie bij zeker een deel van de populatie zal leiden tot onverschilligheid (Harder & Krosnick, 2008, p. 541).

De derde reden die Rosseel toeschrijft aan een blanco stem is het idee van de proteststem. Burgers hebben niet zelf de uiteindelijke keuze of hun gemeente wel of niet een herindeling zal doormaken. Het kan zeker zo zijn dat burgers een blanco stem bij de verkiezingen laten gelden om zo hun onvrede met deze beslissing kenbaar te maken.

Al met al is de verwachting dat de onvrede bij burgers waarbij hun gemeente is geannexeerd groter is dan bij burgers waarbij hun gemeente gelijkwaardig is samengegaan waardoor er in het eerste geval meer blanco stemmen zullen zijn.

Hypothese 3: In gemeenten die zijn geannexeerd zijn in verhouding meer blanco stemmen dan in gemeenten die gelijkwaardig samen zijn gegaan.

Hoofdstuk 3: Methodologie

Dit onderzoek zal op een kwantitatieve manier twee verschillende groepen binnen hetzelfde land, Nederland, vergelijken in de periode 2010 tot en met 2022. Dit onderzoek is verklarend opgezet om uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden die in hoofdstuk 1 is gesteld.

Casuselectie

In dit onderzoek zijn verschillende gemeenten meegenomen. Het is van belang dat er na de herindeling tenminste drie stemmomenten zijn geweest om uiteindelijk te bepalen of na die drie momenten het effect nog zichtbaar is of niet. De reguliere gemeenteraadsverkiezingen waren in 2022, 2018 en 2014. Daarom is in dit onderzoek gekozen om alle gemeenten mee te nemen die in de periode 2011 tot en met 2014 een gemeentelijke herindeling zijn ondergaan. Hierna zal een tweedeling komen tussen deze gemeenten op basis van een gelijkwaardige samenvoeging of een annexatie. Bij een gemeentelijke herindeling start de nieuwe gemeente altijd op 1 januari (Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties, 2020). Om deze reden zullen dus de gemeente die op 1 januari 2011, 2012, 2013 of 2014 heringedeeld zijn mee worden genomen in dit onderzoek.

Tabel 1

Gemeentelijke herindelingen periode 2011/2014

Nieuwe gemeente	Betrokken gemeente	Jaar	Soort herindeling
Alphen aan de Rijn	Alphen aan den Rijn, Boskoop, Rijnwoude	2014	Annexatie
Bodegraven-Reeuwijk	Bodegraven, Reeuwijk	2011	Gelijkwaardige herindeling
De Fryske Marren	Gaasterlân-Sleat, Skarsterlân en Lemsterland ambtelijk	2014	Annexatie
De Ronde Venen	Abcoude, De Ronde Venen	2011	Annexatie
Eijsden-Margraten	Eijsden, Margraten	2011	Gelijkwaardige herindeling
Goeree-Overflakkee	Dirksland, Goedereede, Middelharnis en Oostflakkee.	2013	Gelijkwaardige herindeling
Hollands Kroon	Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer	2012	Gelijkwaardige herindeling

Medemblik	Andijk, Medemblik, Wervershoof	2011	Annexatie
Molenwaard	Graafstroom, Liesveld, Nieuw- Lekkerland	2013	Gelijkwaardige herindeling
Schagen	Harenkarspel, Schagen, Zijpe	2013	Gelijkwaardige herindeling
Stichtse Vecht	Breukelen, Loenen, Maarssen	2011	Annexatie
Súdwest Fryslân	Bolsward, Nijefurd, Sneek, Wymbritseradiel en Wûnseradiel.	2011	Gelijkwaardige herindeling

Er is een tweedeling te maken binnen deze herindelingen. Gelijkwaardige herindeling en annexatie. Van een annexatie is er sprake wanneer een gemeente maar een klein onderdeel uitmaakt van de nieuwe gemeente. Hier is echter geen procentuele richtlijn voor. Om die reden is er voor dit onderzoek het volgende bepaald: Van een gelijkwaardige samensmeltingen is er sprake als gemeenten niet meer dan 20% met elkaar verschillen in populatie ten opzichte van elkaar in de nieuwe gemeente. Hier mee wordt bedoeld dat er alleen sprake is van een gelijkwaardige herindeling als de grootste en de kleinste gemeente in de nieuwe gemeente minder dan 20 procentpunten met elkaar verschillen. Van een annexatie is er dus sprake in dit onderzoek wanneer de kleinste gemeente een grotere afwijking heeft met de grootste gemeente dan 20%. 20% is gekozen zonder eenduidige literaire basis aangezien hier literaire richtlijnen nog voor ontbreken. De bestaande richtlijn van ‘klein onderdeel’ is daarom in dit onderzoek vormgegeven als 20%.

Bij een annexatie ligt de focus in dit onderzoek bij de kleinste gemeente in de groep gemeenten die de nieuwe gemeente vormen. De kleinste gemeente zal dus worden meegenomen in het onderzoek als er sprake is van een annexatie. Hoe deze bepalingen tot stand zijn gekomen zal in het begin van hoofdstuk 4 worden toegelicht.

In dit onderzoek staan twee begrippen centraal die van belang zijn om de hypotheses te beantwoorden. Opkomstpercentage en blanco stemmen. Opkomstpercentage wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als het percentage van de stemgerechtigde bevolking die daadwerkelijk een stem heeft uitgebracht bij de verkiezing. Een blanco stem is een geldige stem die voor geen enkele politieke partij is. Een ongeldige stem, door bijvoorbeeld op twee stemmen of meer partijen te stemmen wordt dus niet beschouwd als een blanco stem.

Data

De gebruikte data van dit onderzoek komt van Overheid.nl het dataregister van de Nederlandse overheid. Hier zijn drie verschillende databases gebruikt, namelijk: Verkiezingsuitslagen Gemeenteraad 2014, Verkiezingsuitslagen Gemeenteraad 2018, Verkiezingsuitslagen Gemeenteraad 2022. Deze zijn vrij te downloaden voor alle burgers. Voor dit onderzoek was het nodig om per gemeente en later ook per voormalig gemeente uit te zoeken hoeveel personen hebben gestemd. Dit was mogelijk met de huidige data maar dit kon alleen via een omweg. Met het oog op de repliceerbaarheid van dit onderzoek zal dit worden uitgelegd. In de dataset van de site is het mogelijk het gehele bestand te downloaden. Wanneer dit gedaan is zijn er 12 mappen in dat bestand, één per provincie. In de provincie map staat voor elke gemeente in de provincie vier verschillende links: Kandidatenlijsten, Resultaat, Telling en Verkiezingsdefinitie. Voor dit onderzoek is de link ‘Telling’ van belang. Deze file laat alle uitslagen per stembureau zien maar dit is helaas niet automatisch te herleiden naar een ander bestand en dit zal dus ook handmatig moeten gebeuren. Dit is op de volgende manier gedaan: via de code SB (Stembureau) wordt aangegeven welke stem bij welk stembureau is gedaan. Elk stembureau begint met SB gevolgd door een getal die vervolgens aangeeft om welk stembureau het gaat. Via de site van de gemeente die op dat moment onderzocht wordt is het mogelijk die code te koppelen aan een stembureau en zo te zien in welk deel van de gemeente dat stembureau staat. Dit is van belang aangezien we in dit onderzoek op zoek zijn naar de uitslagen van de voormalige gemeente binnen de huidige gemeente. Om tot de data te komen van de voormalige gemeente zijn dus de aantallen van alle stembureaus die in de voormalige gemeente lagen bij elkaar gevoegd. Per stembureau is ook het aantal blanco stemmen aangegeven in de data. Dit is ook op dezelfde manier als het totaal aantal stemmen te berekenen. Verder is de dataset Verkiezingsuitslagen Gemeenteraad 2010 van Overheid.nl gebruikt om de gemiddelden van de gemeenten te bepalen van vóór de herindeling.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te waarborgen is het van belang dat van alle gemeenten op hetzelfde moment hetzelfde te meten. Hoewel dit op zekere hoogte gelukt is door dezelfde dataset te gebruiken en te werken met procentuele veranderingen en rekening te houden met de situatie voor de herindeling. Is het niet volledig mogelijk om in dit onderzoek alle externe effecten te elimineren. De omvang van de groep gemeenten, 12, maakt dat het een relatief kleine casus is om te spreken van een generalisatie naar een grotere groep maar zou desondanks tot interessante opties voor vervolgonderzoek kunnen leiden.

Hoofdstuk 4: Onderzoek

In dit hoofdstuk zullen de verschillende hypothesen beantwoord worden doormiddel van de beschikbare data.

Hypothese 1

Voor de beantwoording van de eerste hypothese is het volgende onderzoek uitgevoerd.

Hypothese 1: *Als een kleine gemeente geannexeerd wordt door een grote gemeente dan is er een groter effect zichtbaar op het opkomstpercentage dan wanneer twee gemeente gelijkwaardig samengaan.*

Van de twaalf gemeenten die een herindeling hebben doorgemaakt in 2011/2014 zijn er 5 die bestempeld kunnen worden als annexatie en 7 die bestempeld worden als gelijkwaardige samensmelting. De berekeningen hiervan staan vermeld in bijlage 1.

Tabel 2

Overzicht gemeenten bestempeld als geannexeerd

Annexatie-Gemeenten	Naam voormalig gemeente	Procentueel onderdeel nieuwe gemeente
Alphen aan den Rijn	Boskoop	14,2%
De Ronde Venen	Abcoude	20,3%
De Fryske Marren	Gaasterlân-Sleat	19,9%
Medemblik	Andijk	15,2%
Stichtse Vecht	Loenen	13,6%

De kolom met voormalig gemeenten verschillen meer dan 20% in populatie met de grootste voormalige gemeente in de nieuwe gemeente. De geannexeerde gemeenten worden vergeleken op basis van opkomstpercentage bij gemeentelijke verkiezingen en stemgedrag met de 6 gemeenten die eerder bestempeld zijn als gelijkwaardige overgang. Van de geannexeerde gemeenten wordt de data gebruikt van de lokale stembureaus. Hoewel de gemeente is samengevoegd, zijn de stembureaus niet veranderd. De aanname hierbij is dat burgers nog steeds in hun eigen stembureau blijven stemmen en zo is te berekenen of er een verschil is in opkomstpercentage in de voormalige gemeente. Voor de gemeenten die gelijkwaardig samen zijn gegaan wordt het algemene opkomstpercentage van de gemeente gebruikt. Dit zal gebeuren in de gemeenteraadverkiezingen van 2014, 2018 en 2022. Sommige gemeenten hebben eerder

dan 2014 een herindeling verkiezing gehad en hebben om die reden in 2014 geen gemeentelijke verkiezingen gehad. Deze speciale gemeentelijk verkiezing van 2013 is niet meegenomen in de data omdat de overheid pas vanaf 2014 is begonnen met het vrijgeven van stemuitslagen per stembureau. Om die reden is bij deze gemeenten de telling begonnen in 2018.

Om te kunnen beantwoorden of het verloop van opkomstpercentage anders is tussen de twee verschillende groepen gemeenten zijn de opkomstpercentages van de periode 2010 tot en met 2022 berekend voor alle gemeenten. De laatste gemeentelijke verkiezing vóór de herindeling wordt gebruikt als ijkpunt. In tabel 3 en tabel 4 hieronder is deze data te zien.

Tabel 3

Overzicht opkomstpercentage geannexeerde gemeenten

Geannexeerde gemeenten	opkomstpercentage voor de herindeling	opkomstpercentage 2014	opkomstpercentage 2018	opkomstpercentage 2022
Boskoop	0,59	x	0,47	0,39
Abcoude	0,71	0,53	0,55	0,35
Gaasterlân-Sleat	0,61	x	0,47	0,45
Andijk	0,64	0,43	0,44	0,35
Loenen	0,70	0,61	0,62	0,47
Gemiddelde	0,65	0,52	0,51	0,40

Noot. x geeft aan dat de gemeente geen verkiezing heeft gehad in dat jaar.

Tabel 4

Overzicht opkomstpercentage overige gemeenten

opkomstpercentage overige gemeenten	opkomstpercentage voor de herindeling	opkomstpercentage 2014	opkomstpercentage 2018	opkomstpercentage 2022
Bodegraven-Reeuwijk	0,52	0,62	0,61	0,57
Eijsden-Margraten	0,65	0,65	0,64	0,61
Goeree-Overflakkee	0,70	x	0,68	0,64
Hollands Kroon	0,53	0,54	0,51	0,46
Súdwest Fryslân	0,49	0,58	x	0,56
Schagen	0,52	x	0,55	0,53
Gemiddelde	0,57	0,60	0,60	0,56

Noot. x geeft aan dat de gemeente geen verkiezing heeft gehad in dat jaar.

In de volgende tabellen is het procentuele verschil weergegeven ten opzichte van het jaar daarvoor. Aangezien de verkiezing voor de gemeentelijke herindeling geldt als ijkpunt zal vooral de focus liggen op de eerste verkiezing na de herindeling aangezien verwacht wordt dat hier het effect het best zichtbaar is.

Tabel 5

Overzicht procentuele verandering opkomstpercentage geannexeerde gemeenten

Geannexeerde gemeenten	verschil vorige verkiezing	verschil vorige verkiezing	verschil vorige verkiezing
Boskoop	x	-0,12	-0,08
Abcoude	-0,18	0,02	-0,20
Gaasterlân-Sleat	x	-0,14	-0,02
Andijk	-0,21	0,01	-0,09
Loenen	-0,09	0,006	-0,15
Gemiddelde verandering	-0,16	-0,04	-0,11

Noot. x geeft aan dat de gemeente geen verkiezing heeft gehad in dat jaar.

Tabel 6

Overzicht procentuele verandering opkomstpercentage overige gemeenten

gemeente	verschil vorige verkiezing	verschil vorige verkiezing	verschil vorige verkiezing
Bodegraven-Reeuwijk	0,11	-0,01	-0,04
Eijsden-Margraten	-0,003	-0,009	-0,03
Goeree-Overflakkee	x	-0,02	-0,04
Hollands Kroon	0,01	-0,03	-0,05
Súdwest Fryslân	0,09	-0,13	0,11
Schagen	x	0,03	-0,02
Gemiddelde verandering	0,05	-0,03	-0,01

Noot. x geeft aan dat de gemeente geen verkiezing heeft gehad in dat jaar.

Uit tabel 5 blijkt dat na een gemeentelijke herindeling het opkomstpercentage voor gemeenten die zijn geannexeerd met gemiddeld 16 procentpunten afneemt. In tabel 6 is te zien dat het gemiddelde opkomstpercentage voor gemeenten die gelijkwaardig zijn samengegaan een stijging heeft ondervonden van 5,2 procentpunten. Om aan te geven of er tussen deze twee populaties daadwerkelijk een statistisch verschil is, is er een t-test uitgevoerd.

Hieruit is gekomen dat voor de populatie van de geannexeerde gemeenten een gemiddelde geldt van -16,04 procentpunten en een standaarddeviatie van 6,15 procentpunten. Voor de tweede populatie, de gemeenten die gelijkwaardig samen zijn gegaan, geldt een gemiddelde van 5,2 procentpunten met een standaarddeviatie van 8,69 procentpunten.

De hierbij behorende P-waarde is 0,009. Er kan gesteld worden dat er bij een waarde van P onder de 0,05 dat er significante verschillen bestaan tussen de gemiddelden van de twee populaties.

Hypothese 1: Als een kleine gemeente geannexeerd wordt door een grote gemeente dan is er een groter effect zichtbaar op het opkomstpercentage dan wanneer twee gemeente gelijkwaardig samengaan.

De hypothese stelt dat het effect groter zal zijn bij gemeenten die geannexeerd zijn dan bij gemeenten die gelijkwaardig zijn samengegaan. Bij de eerste groep is er een daling van 16,04 procentpunten geconstateerd en bij de tweede groep een stijging van 5,2 procentpunten. Een effect van -16,04 is groter dan een effect van 5,2 en hierdoor kan gesteld worden dat het effect inderdaad groter is. Het effect van een annexatie op opkomstpercentage blijkt groot genoeg en hierdoor verschillen de populaties significant van elkaar.

Hypothese 1 kan dus worden aangenomen omdat uit de data van dit onderzoek blijkt dat een annexatie een groter effect heeft op opkomstpercentage in de eerste verkiezing na de herindeling dan een gelijkwaardige fusie. Hiernaast blijkt ook uit deze data dat de twee populaties significant van elkaar verschillen in het effect wat een gemeentelijke herindeling heeft op het opkomstpercentage. Het onverwachtse positieve effect van de gemeentelijke herindeling op het opkomstpercentage bij twee gemeenten die op elkaar lijken zal besproken worden in het hoofdstuk discussie.

Het is wel van belang dat de omvang van dit onderzoek ook kritisch bekeken wordt. Dit onderzoek is in principe gebaseerd op een vergelijking van een groep van 3 tegenover 4. Een groep van drie geannexeerde gemeenten tegenover een groep van vier gemeenten die gelijkwaardig zijn heringedeeld. Het is erg lastig om deze groepen voor het grotere geheel representatief te houden. In Nederland zijn vanaf 2023 342 gemeenten waarvan er hier voor deze hypothese 7 zijn onderzocht. Dit onderzoek is dus door de kleine omvang niet representatief voor het geheel. Daarom is hypothese 1 niet per se een uitspraak voor de gehele populatie aan gemeenten maar voor de 7 gemeenten die zijn onderzocht. De resultaten laten echter wel een verschil zien in de populaties en dit kan wel handvaten bieden voor vervolgonderzoek. Hoewel er statistisch wellicht enkele uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten die de vorm van een herindeling heeft op opkomstpercentage is het door de omvang van de groepen niet te generaliseren naar een groter geheel. De onderlinge verschillen tussen uitkomsten binnen deze twee groepen zijn soms groot en aangezien de groepen bestaan uit drie en vier gemeenten kan een individuele waarde het gemiddelde al enorm veranderen. Dit betekent dat het onderzoek te kleinschalig is om representatief te zijn voor het geheel van Nederlandse gemeenten. Maar dit onderzoek kan wel dienen als een handvat voor nieuw onderzoek. Dit onderzoek laat wel zien dat er een verschil is tussen de beide groepen gemeenten en hier kan met verder onderzoek wellicht een betere schetsing van de werkelijkheid van gemaakt worden.

Hypothese 2

Zoals besproken in hoofdstuk 2 is de verwachting gesteld dat na verloop van tijd de situatie weer went en zal aanvoelen als het nieuwe normaal voor de burgers. Om die reden is de volgende hypothese gesteld.

Hypothese 2: Na 3 gemeentelijke verkiezingen zal het effect van de gemeentelijke herindeling op het opkomstpercentage niet meer te zien zijn.

Om dit te berekenen zijn de twee eerder gebruikte populaties vergeleken op opkomstpercentage na de derde verkiezing. Hier is de data gebruikt van de laatste verkiezing voor de herindeling en de algemene gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Tabel 7

Overzicht opkomstpercentage voor de herindeling en in 2022 voor geannexeerde gemeenten

Geannexeerde gemeenten	Opkomstpercentage voor de herindeling	Opkomstpercentage 2022
Boskoop	0,59	0,39
Abcoude	0,71	0,35
Gaasterlân-Sleat	0,61	0,45
Andijk	0,64	0,35
Loenen	0,70	0,47
Gemiddelde	0,65	0,40

Tabel 8

Overzicht opkomstpercentage voor de herindeling en in 2022 voor samengevoegde gemeenten

Opkomstpercentage andere gemeenten	Opkomstpercentage voor de herindeling	Opkomstpercentage 2022
Bodegraven-Reeuwijk	0,52	0,57
Eijsden-Margraten	0,65	0,61
Goeree-Overflakkee	0,70	0,64
Hollands Kroon	0,53	0,46
Súdwest Fryslân	0,49	0,56
Schagen	0,52	0,53
Gemiddelde	0,57	0,56

De verwachting is dat bij annexatie het effect van de gewenning ervoor zal zorgen dat het opkomstpercentage na verloop van tijd zich weer terug beweegt naar het originele niveau. Het originele niveau wordt beschouwd als de laatste verkiezing voor de herindeling. In tabel 7 is te lezen dat er een grote daling is geweest in het gemiddelde opkomstpercentage. Van 65% naar 40% in 2022. Een daling van 25 procentpunten in opkomstpercentage in een tijdsspan van 3 verkiezingen wijst erop dat het oude niveau niet is bereikt.

In tabel 8 is iets anders waar te nemen. Het gemiddelde bedroeg eerst 57% en in 2022 is er een gemiddeld opkomstpercentage van 56%. Voor de gemeenten die dus een gelijkwaardige herindeling hebben meegemaakt is wel te stellen dat het originele niveau weer bereikt is na 3 verkiezingen.

Hierbij moet hypothese 2 verworpen worden aangezien het effect van de gemeentelijke herindeling nog goed zichtbaar is bij gemeenten die een annexatie hebben meegemaakt. In het volgende hoofdstuk, de discussie, zullen mogelijke verklaringen hiervoor besproken worden.

Bij hypothese 2 moet dezelfde kanttekening gemaakt worden als bij hypothese 1. Hier wordt een groep van 5 gemeenten vergeleken met een groep van 7 gemeenten. De omvang is hier te klein om te generaliseren naar het grotere geheel van gemeenten in Nederland. De hypothese en resultaten gelden dus meer voor de onderzochte gemeenten dan voor het geheel. Wel verschillen de populaties dus hier zou wellicht een opening kunnen zijn voor vervolgonderzoek om deze resultaten beter en grootschaliger te onderzoeken.

Hypothese 3

De laatste hypothese die behandeld dient te worden is hypothese 3 over de invloed van de vorm van de herindeling op het percentage blanco stemmen.

Hypothese 3: In gemeenten die zijn geannexeerd zijn in verhouding meer blanco stemmen dan in gemeenten die gelijkwaardig samen zijn gegaan.

Allereerst is er een overzicht gemaakt van de procentuele grootte van de blanco stem in de laatste 4 verkiezingen bij zowel de geannexeerde gemeenten als de overige gemeenten.

Tabel 9

Overzicht van de procentuele blanco stem bij geannexeerde gemeenten.

Gemeente	procentueel blanco stemmen voor herindeling	procentueel blanco stemmen 2014	procentueel blanco stemmen 2018	procentueel blanco stemmen 2022
Boskoop	0,002	x	0,004	0,004
Abcoude	0,004	0,002	0,003	0,001
Gaasterlân-Sleat	0,005	x	0,005	0,005
Andijk	0,004	0,004	0,002	0,003
Loenen	0,004	0,003	0,003	0,002
Gemiddelde	0,0038	0,0031	0,0034	0,0029

Noot. Voor de leesbaarheid zijn alle individuele getallen op drie cijfers afgerond. Het gemiddelde is op 4 cijfers afgerond gezien de impact die een eventuele afronding kan hebben.

Uit tabel 9 blijkt dat er in het gemiddelde van de gemeenten weinig verandering plaats heeft gevonden op het gebied van het percentage aan blanco stemmen. Het gemiddelde van 0,0038 in 2010 is na de herindeling niet gestegen. Het is zelfs niet meer zo hoog geweest als voor de herindeling. De kleine verhoging van het gemiddelde in 2018 maakt dat er geen volledig dalende trend te vinden is.

Tabel 10

Overzicht van de procentuele blanco stem bij samengevoegde gemeenten.

Gemeente	procentueel blanco stemmen voor herindeling	procentueel blanco stemmen 2014	procentueel blanco stemmen 2018	procentueel blanco stemmen 2022
Bodegraven- Reeuwijk	0,002	0,004	0,005	0,004
Eijsden- Margraten	0,005	0,005	0,005	0,003
Goeree- Overflakkee	0,003	x	0,002	0,001
Hollands Kroon	0,003	0,003	0,005	0,003
Súdwest Fryslân	0,005	0,002	0,002	0,002
Schagen	0,004	x	0,003	0,003
Gemiddelde	0,0036	0,0033	0,0037	0,0028

Noot. Voor de leesbaarheid zijn alle individuele getallen op drie cijfers afgerond. Het gemiddelde is op 4 cijfers afgerond aangezien de impact die een eventuele afronding kan hebben.

In tabel 10 is eenzelfde soort patroon af te lezen als in tabel 9. Gelijk na de herindeling is een daling van het procentuele aantal blanco stemmen zichtbaar. In 2018 is vervolgens een verhoging en in 2022 is er de laagst waargenomen waarde. In de gemeente die zijn geannexeerd was voor de herindeling een iets hoger gemiddelde van blanco stemmen. 0,0038 tegenover 0,0036 in de andere groep gemeenten.

Tabel 11

Overzicht procentueel aantal blanco stemmen

	2010	2014	2018	2022
Gemiddelde geannexeerde gemeente	0,0038	0,0031	0,0034	0,0029
Gemiddelde andere gemeente	0,0036	0,0033	0,0037	0,0028
Nationaal gemiddelde	0,0022	0,0041	0,0047	0,0030

Om de resultaten in iets meer perspectief te zetten is in tabel 11 een overzicht van de landelijke trend te zien in de periode 2010 tot en met 2022. Hier zien we duidelijke verschillen tussen de twee groepen onderzochte gemeenten en het nationale gemiddelde. De twee groepen onderzochte gemeenten lijken qua uitkomsten redelijk dicht bij elkaar te liggen in vergelijking met het nationale gemiddelde. De mogelijke verklaringen hiervoor zullen besproken worden in het volgende hoofdstuk.

De gemiddelde daling van de geannexeerde gemeenten was groter dan de daling die de andere groep gemeenten heeft doorgemaakt. Een daling van 0,0007 tegenover een daling van 0,0003 in de eerste verkiezing na de herindeling. Hierna zijn er geen verschillen gevonden tussen beiden groepen. Hypothese 3 dient daardoor ook verworpen te worden. Mogelijke verklaringen voor uitkomsten zullen behandeld worden in hoofdstuk 5.

Hoofdstuk 5: Conclusie

In dit hoofdstuk wordt besproken wat de mogelijke redenen zijn geweest waarom de eerste hypothese is aangenomen en waarom hypothesen 2 en 3 zijn verworpen, welke kanttekeningen bij dit onderzoek gezet dienen te worden en de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Hypothese 1 is aangenomen. Wat wel opvallend was is dat de data uit dit onderzoek liet zien dat er een verhoging van het opkomstpercentage heeft plaatsgevonden na de herindeling terwijl er een daling werd verwacht. Deze daling werd verwacht omdat de algehele consensus van de bestaande literatuur erover eens is dat de herindeling leidt tot een daling van het opkomstpercentage. Toch is dit niet zichtbaar in de data. Hoe dit precies komt is uit de data niet duidelijk geworden.

Wel is het mogelijk om met behulp van literatuur hier eventuele redenen voor aan te wijzen. Zo is niet per se het principe van een herindeling hetgeen wat leidt tot minder opkomstpercentage maar andere factoren die veranderen door de herindeling waardoor vervolgens het opkomstpercentage afneemt. Deze factoren zijn echter moeilijk te bepalen of te veralgemeniseren en nog zeer betwist in de huidige literatuur. Een van deze factoren is volgens Hansen dat de responsiviteit van de lokale politici enorm afneemt na een herindeling (Hansen, 2013, p. 61). Door deze afgenomen responsiviteit zou vervolgens de burger minder betrokken en geïnteresseerd zijn in de verkiezing en dus minder stemmen. Het zou dus zo kunnen zijn dat er in de tweede groep gemeenten een veel hogere responsiviteit was van de lokale politici waardoor het opkomstpercentage niet geschaad werd. Als gemeenten groeien hebben ze meer middelen en een grotere pool van geschikte kandidaten. Hierdoor neemt de professionalisering ook toe waardoor de burger meer vertrouwen kan putten uit de nieuwe situatie en hierdoor wellicht eerder bereid is te stemmen.

Een andere verklaring zou te maken kunnen hebben met de zogeheten heterogeniteit van de populatie. Het SCP schrijft dat wanneer een gemeente wordt samengevoegd de populatie meer heterogeen kan worden. Dit zou volgens het SCP een effect kunnen hebben op de opkomst bij de volgende verkiezing omdat meer heterogeniteit van de bevolking leidt tot deelname van meer partijen die beter aansluiten bij de voorkeuren van de lokale bevolking (SCP, 2014, p. 8). Als er door de herindeling ineens een nieuwe partij wordt opgericht in de gemeente dan kunnen burgers die eerder niet stemde doordat ze te weinig affiniteit hadden met een partij, nu wel

stemmen. Dit zal het opkomstpercentage verhoogt kunnen hebben. Concluderend kan men stellen dat het SCP-rapport geen harde verklaring heeft en nader onderzoek nodig is.

Hypothese 2 is verworpen in dit onderzoek. De verwachting was dat na 3 verkiezingen het opkomstpercentage weer terug zou zijn op het niveau van voor de herindeling. Voor de groep van geannexeerde gemeenten blijkt dit duidelijk niet gelukt. In 2010 was het gemiddelde opkomstpercentage 65% en in 2022 40%. Voor de andere groep is dit wel gelukt. 57% in 2010 tegenover 56% in 2022. Het lijkt erop dat het verschil in soort gemeentelijke herindeling een groot verschil maakt in het opkomstpercentage over de jaren heen.

Een mogelijke verklaring hiervoor zou in het verlengde kunnen liggen van wat Zimmerbauer en Paasi beschrijven als de lokale identiteit van een burger. Gemeenten hebben bepaalde nostalgie aan zich hangen door het verleden (Zimmerbauer & Paasi, 2013, p. 39). Zimmerbauer en Paasi doelen hier mee op de liefde of verbondenheid die een burger voelt bij de plaats waar ze al langere tijd in wonen (Zimmerbauer & Paasi, 2013, p. 39). Deze verbondenheid geeft een gevoel van trots of betrokkenheid waardoor men zich geroepen voelt om onder andere te gaan stemmen (Zimmerbauer & Paasi, 2013, p. 39). Deze nostalgie wordt na een herindeling in beide gevallen aangetast, of het nou om een annexatie gaat of om een gelijkwaardige herindeling.

Het verschil hier zit in de hoeveelheid nostalgie die Zimmerbauer en Paasi beschrijven verloren gaat. Bij een gelijkwaardige samenvoeging is er een gedeelde trots in de nieuwe gemeente. In dit onderzoek is de herindeling van de gemeente Eijsden en de gemeente Margraten besproken. Deze gemeenten lijken qua inwoneraantal veel op elkaar. Eijsden met 11439 inwoners en Margraten 13404 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, n.d.). Op dat gebied verandert er niet veel aan de aard van de problematiek die besproken wordt op het gemeentelijke niveau. De heterogeniteit van de bevolking verandert waarschijnlijk ook niet veel. De dorpen zijn demografisch erg hetzelfde. De dorpen hebben allebei te maken met lichte vergrijzing en beide dorpen hebben een oudere bevolking dan het Nederlandse gemiddelde (Centraal Bureau voor de Statistiek, n.d.) De twee gemeenten hebben dus samen een nieuwe gemeente gemaakt en zo kunnen ze allebei een deel van hun politici leveren en blijft de trots en nostalgie redelijk intact. Waar dit ook aan te zien is, is dat de nieuwe gemeente Eijsden-Margraten heet. Een letterlijke samenvoeging van de voormalige gemeenten Eijsden en Margraten. Voor de inwoners in deze twee dorpen is er weinig veranderd qua demografie en trots terwijl er wellicht wel een professionalisering heeft plaatsgevonden voor de gemeente.

Voor de andere groep gemeenten, degene die geannexeerd zijn, is het een ander verhaal. Voor bijvoorbeeld een voormalig gemeente als Boskoop die na de annexatie bij de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn is gekomen, is er weinig nostalgie meer over. Het politieke hart van de gemeente ligt bij het gemeentehuis in Alphen aan den Rijn zelf. De naam van de voormalig gemeente Boskoop is bijvoorbeeld ook nergens meer te zien in de naam van de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn. Deze gemeente is nu aan aangesloten bij een groter geheel en heeft dus een groot deel van hun waarde en nostalgie verloren waardoor het volgens de theorie van Zimmerbauer en Paasi zo zou kunnen zijn dat burgers minder behoefte hebben om te gaan stemmen.

De derde hypothese van dit onderzoek is ook verworpen. Er is nergens een stijgend verband gevonden tussen een gemeentelijke herindeling en de hoeveelheid blanco stemmen. Het verschil tussen de verkiezing van 2010 en 2022 is juist negatief. Bij de groep gemeenten die geannexeerd waren is er een verschil van -0,0009 en bij de andere groep een verschil van -0,0008. Maar als dit in nationaal perspectief bekeken wordt, lijken deze twee groepen gemeenten bijna precies de nationale trend te volgen. Behalve in de verkiezing direct na de herindeling.

Bij de blanco stemmen op landelijk niveau was een duidelijke stijging te zien in het aantal blanco stemmen op nationaal niveau in de verkiezing van 2014 terwijl er voor beide groepen gemeenten een daling te zien is. Hoewel er geen literatuur is geschreven over dit specifieke fenomeen kan er wel een mogelijke verklaring gegeven worden. Wanneer burgers ontevreden zijn over de huidige situatie hoeven ze niet per se blanco te stemmen. Ze kunnen ook niet stemmen aangezien ze met blanco stemmen toch het opkomstpercentage omhoog brengen wat de nieuwe gemeente weer een democratische grondslag zou geven. Het is mogelijk dat burgers hun onvrede dan liever uiten met een proteststem op een partij tegen de huidige orde of dan liever niet stemmen.

Dit is echter niet te onderbouwen door de omvang en data van dit onderzoek. Maar nieuw onderzoek zou hier zeker een nieuw licht op kunnen schijnen.

Onderzoeksvraag

Aan het begin van dit onderzoek werd er een centrale vraag gesteld die leidend is geweest voor dit onderzoek.

Op welke wijze verschillen een gelijkwaardige samenvoeging van gemeenten en een 'annexatie' na een gemeentelijke herindeling in hun effect op de daaropvolgende lokale verkiezingen en wat zijn hiervoor de mogelijke verklaringen?

De verschillen zijn onderzocht op een drietal punten. Op opkomstpercentage na de eerste verkiezing, het effect na drie verkiezingen en het percentage blanco stemmen.

Op opkomstpercentage bij de eerste verkiezing na de herindeling is een duidelijk verschil te zien. Bij de groep van annexatie gold een gemiddelde verandering van -16 procentpunten opkomstpercentage terwijl bij de groep van gelijkwaardige samenvoeging juist een stijging van 5,2 procentpunten werd geconstateerd. Hoewel dit niet geheel te verklaren is met de data uit dit onderzoek en de huidige literatuur, is de verwachting dat dit komt door de aantasting van de nostalgie van de voormalige gemeente. Na een annexatie is de situatie dusdanig veranderd dat er weinig van de kenmerken van de oude gemeente politiek over is en burgers minder affectie en interesse hebben voor de politiek en dus minder vaak stemmen. Bij een gelijkwaardige samenvoeging zijn er nog kenmerken van de voormalige gemeente terug te zien in de politiek en is de heterogeniteit van de bevolking weinig toegenomen.

Het effect na een drietal verkiezingen is een duidelijk verschil tussen beide groepen. In de groep van annexatie is een dalende trend te zien na de annexatie. Van 65% naar 40%. Terwijl bij de andere groep het originele niveau wel weer behaald is na 3 verkiezingen. Dit duidt op een onvrede of grote desinteresse bij de groep burgers die zijn geannexeerd. Dit zou ook in het verlengde kunnen liggen van de afgenomen nostalgie van hun voormalige gemeente maar hier zou verder onderzoek voor gedaan moeten worden.

Het derde onderdeel is de verhouding van de blanco stemmen. Hier is geen verschil waargenomen tussen de beide groepen. De beide groepen lieten gelijk na de herindeling allebei een kleine daling zien gevolgd tot een stijging in de verkiezing daarna. De vorm van een herindeling heeft dus volgens dit onderzoek geen effect op het aantal blanco stemmen.

Hoofdstuk 6: Aanbeveling

In dit paper is onderzocht in hoeverre de manier waarop een gemeentelijke herindeling plaats heeft gevonden invloed heeft op opkomstpercentage en de verhouding van blanco stemmen. Dit onderzoek heeft alle gemeenten die een gemeentelijke herindeling hebben meegemaakt in de periode 2010/2014 in twee groepen verdeeld. De eerste groep is geannexeerd terwijl de tweede groep een gelijkwaardige samensmelting heeft doorgemaakt. Deze groepen zijn vergeleken op opkomstpercentage gelijk na de herindeling, opkomstpercentage na drie verkiezingen en de verhouding van de blanco stemmen. Het opkomstpercentage na de eerste verkiezing verschilde enorm. Dit was met -16 procentpunten erg negatief voor de eerste groep terwijl de tweede groep juist een positief effect had. Na drie verkiezingen was de situatie nog lager geworden voor de eerste groep. Het opkomstpercentage is gezakt van 65% in 2010 naar 40% in 2022. De andere groep heeft een vergelijkbaar opkomstpercentage in 2022 als in 2010. De soort gemeentelijke herindeling blijkt geen effect te hebben gehad op de blanco stemmen.

Binnen het domein van opkomstpercentages na een gemeentelijke herindeling is veel literatuur te vinden. Het grote nadeel is echter dat veel literatuur slechts goed onderbouwde bevindingen zijn van één specifiek onderzoek. De bevindingen van auteurs zijn nooit echt verder te generaliseren naar andere situaties. Elke auteur heeft bijvoorbeeld een andere bevinding als opkomstpercentage maar ook een andere reden die hij aanschrijft als de onderliggende reden van het verlies aan opkomstpercentage. Elk onderzoek naar gemeentelijke herindelingen is door culturele aspecten of jaartal in wezen te uniek om dit te generaliseren naar andere landen waardoor het voortbouwen op de huidige literatuur erg lastig is. Dit maakt ook dat de onderbouwingen die gedaan zijn in dit onderzoek nooit volledig kunnen zijn. Juist omdat de culturele context van de gemeente zo bepalend is, is meer onderzoek naar welke aspecten hier belangrijk zijn, van groot belang.

Een interessante richting voor vervolgonderzoek zou daarom ook kunnen gaan over de verschillende componenten die maken dat een annexatie zorgt voor een lager opkomstpercentage dan een gelijkwaardige fusie. Tussen een annexatie en een gelijkwaardige fusie zitten meerdere verschillen. Dit kan op het gebied van een deel van de oude glorie door bijvoorbeeld het behouden van een deel van de gemeentenaam, het veranderen van de aard van de politiek, een verkleinde waarde van een stem of een voor nu nog onbekende reden. Door dit onderzoek is er duidelijk geworden dat er een component in de vorm van een herindeling zit

die een zekere invloed heeft op het opkomstpercentage. Om die reden is het van belang dat er door verdiepend onderzoek een conclusie gemaakt kan worden welke componenten dit precies zijn waardoor er nog scherper en effectiever beleid gevoerd kan worden op de komende herindelingen. De verwachting is namelijk dat de lijn van steeds meer gemeentelijke herindelingen de komende jaren nog wordt doorgetrokken waardoor er enorm veel te halen valt op het gebied van opkomstpercentage en meer efficiënte herindelingen.

Tot deze onderzoeken zijn verricht is het raadzaam om te sturen op meer gelijkwaardige fusies van gemeenten bij gemeentelijke herindelingen. Hoewel de percentages die in dit onderzoek naar voren komen niet zijn te generaliseren naar het grote geheel, is er wel een verschil tussen beide onderzochte groepen. Hier valt dus waarschijnlijk wel iets te halen qua het behoud van opkomstpercentage. Het behoud van een hoog opkomstpercentage is voor de democratische grondslag van het lokale bestuur erg belangrijk. Dit is waarschijnlijk beter te waarborgen bij een gelijkwaardige fusie dan een annexatie en zal dus voor nu een betere beleidskeuze zijn.

Bronnen

- Allers, M., de Natris, J., Rienks, H., & Greef, de, T. (2021). Gemeentelijke herindeling schaadt lokale en nationale democratie. *Me Judice*.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (n.d.). *Inwoners per gemeente*. Centraal Bureau Voor De Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- CPB. (2014). Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen.
- Galizzi, G., Rota, S., & Sicilia, M. (2023). Local government amalgamations: state of the art and new ways forward. *Public Management Review*, 1-23.
- Hansen, S. W. (2013). Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 36(1), 43-66.
- Harder, J., & Krosnick, J. A. (2008). Why do people vote? A psychological analysis of the causes of voter turnout. *Journal of Social Issues*, 64(3), 525-549.
- Heinisch, R., Lehner, T., Mühlböck, A., & Schimpf, C. H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 44(4), 465-491.
- Jansen, G., & Denters, B. (2018). Democratie dichterbij. Lokaal Kiezersonderzoek 2018.
- Koch, P., & Rochat, P. E. (2017). The effects of local government consolidation on turnout: Evidence from a quasi-experiment in Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 23(3), 215-230.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019). Beleidskader gemeentelijke herindeling.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. (2020). Handboek gemeentelijke herindeling. Stappen, bouwstenen en kaders voor het herindelingsproces.

Rosseel, E. (1993). Twijfel, onverschilligheid en afkeer: Blanco-stemmers en meer-partij-stemmers onder Brusselse hogeschoolstudenten. *Res Publica*, 35(1).

Vollaard, H., de Blok, L., & den Ridder, J. (2022). De lokale niet-stemmer: Een analyse van de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.

Zimmerbauer, K., & Paasi, A. (2013). When old and new regionalism collide: Deinstitutionalization of regions and resistance identity in municipality amalgamations. *Journal of Rural Studies*, 30, 31-40. 258.

Bijlagen

Bijlage 1. Gemeenten, annexatie of gelijkwaardig.

Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Alphen aan den Rijn	72913	0,6834419	annexatie
Boskoop	15195	0,1424286	
Rijnwoude	18577	0,1741294	
totaal	106685	1	

Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Bodegraven	19.447	0,5982404	gelijkwaardig
Reeuwijk	13.060	0,4017596	
	32.507	1	

Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Gaasterlân-Sleat	10186	0,198957	annexatie
Skarsterlân	27467	0,5364963	
Lemsterland ambtelijk	13544	0,2645468	
totaal	51197	1	

Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Abcoude	8764	0,2030396	annexatie
De Ronde Venen	34400	0,7969604	
totaal	43164	1	

Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
------------	----------	-------------	----------------------------

Eijsden	11439	0,4604516	gelijkwaardig
Margraten	13404	0,5395484	
totaal	24843	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Dirksland	5064	0,2105001	annexatie
Goedereede	2050	0,0852143	
Middelharnis	6780	0,2818307	
Oostflakkee	10163	0,422455	
totaal	24057	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Anna Paulowna	14260	0,2997373	gelijkwaardig
Niedorp	12220	0,2568576	
Wieringen	8519	0,1790646	
Wieringermeer	12576	0,2643405	
totaal	47575	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Andijk	6500	0,1523533	annexatie
Medemblik	27384	0,6418526	
Wervershoof	8780	0,2057941	
totaal	42664	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Graafstroom	9795	0,3365748	gelijkwaardig
Nieuw-Lekkerland	9787	0,3362999	
Liesveld	9520	0,3271253	
totaal	29102	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Harenkarspe	16941	0,3598878	gelijkwaardig
Schagen	18543	0,3939201	
Zijpe	11589	0,2461921	
totaal	47073	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Maarsse	39663	0,6317676	annexatie
Breukelen	14614	0,2327774	
Loenen	8504	0,135455	
totaal	62781	1	
Gemeenten:	inwoners	procentueel	gelijkwaardig of annexatie
Wymbritseradiel	16138	0,1962067	annexatie
Wûnseradiel	11829	0,1438176	
Sneek	33431	0,4064559	
Nijefurd	10947	0,1330942	
Bolsward	9905	0,1204255	

totaal

82250

1