



**Universiteit
Leiden**

Gemeentelijke bestuurskracht onder druk in een snel veranderende bestuurlijke context

**Een onderzoek naar de motieven van beleidsbepalers op gemeentelijk
niveau om te kiezen voor een gemeentelijke herindeling**



**LAND
VAN
CUIJK**

maashorst



Jelle van den Corput

Datum: 1 juli 2024

Woord aantal: 9854

Universiteit Leiden

Master Management van de

Publieke Sector

Begeleider: Rik Joosen

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	4
Hoofdstuk 2 Historisch kader.....	7
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader.....	9
Paragraaf 1 Introductie	9
Paragraaf 2 Conceptualisering	9
Paragraaf 3 Literatuurreview	10
Paragraaf 4 Padafhankelijkheid	12
Paragraaf 5 Alternatieve motieven	14
Paragraaf 5.1 Bestuurskracht	14
Paragraaf 5.2 Draagvlak	14
Hoofdstuk 4 Methodologie.....	16
Paragraaf 1 Introductie	16
Paragraaf 2 Onderzoeksstrategie	16
Paragraaf 3 Onderzoeksmethode	16
Paragraaf 4 Casusselectie	18
Paragraaf 5 Operationalisering	18
Hoofdstuk 5 Resultaten en analyse.....	21
Paragraaf 1 Introductie	21
Paragraaf 2 Bestuurskracht	21
Paragraaf 3 Draagvlak	23
Paragraaf 4 Regionale samenwerking	25
Paragraaf 5 Kwetsbaarheid ambtelijke organisatie	27
Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie.....	30
Paragraaf 1 Conclusie	30
Paragraaf 2 Discussie	31
Literatuurlijst.....	32

Voorwoord

Deze scriptie vormt het einde van mijn studieloopbaan en is tegelijkertijd het slotstuk van de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden. Een jaar met veel verdieping in de wondere wereld van de publieke sector.

Deze scriptie biedt de mogelijkheid om een complex, bestuurlijk probleem te onderzoeken, waarbij ik heb gekozen voor gemeentelijke herindelingen. Sommige herindelingen zijn succesverhalen, terwijl andere gedoemd zijn te mislukken. Hoewel deze bestuurlijke processen voor veel mensen een ver-van-mijn-bed-show lijken, is het tegendeel waar. Voor veel mensen gaat de gemeente waarin ze wonen over historie, traditie en identiteit. De eerste overheid hoort benaderbaar en nabij te zijn. Als gemeenteraadslid in de gemeente Hilvarenbeek maak ik elke dag mee hoezeer de lokale samenleving bloeit, maar ook hoe kwetsbaar gemeenten op dit moment zijn. Als er zaken niet lekker lopen, hoor je wel eens de vraag of een gemeente van deze omvang het nog wel aan kan en of de gemeente niet moeten fuseren. Dat was voor mij dé reden om voor mijn scriptie onderzoek te doen naar de vraag hoe herindelingen tot stand komen.

Het hele scriptietraject heeft mij veel nieuwe inzichten gegeven en tegelijk kennis laten maken met twee bruisende gemeenten in Noordoost-Brabant: Land van Cuijk en Maashorst. Er zijn een aantal mensen die ik enorm wil bedanken voor hun bijdrage aan deze scriptie. Allereerst mijn begeleider, Rik Joosen, voor de feedback gedurende het scriptietraject. Daarnaast de dertien burgemeesters, wethouders en raadsleden die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt door mee te werken aan een interview. Ten slotte Hendrikje Nouwens, Gon Boers en mijn ouders voor het tegenlezen van mijn scriptie.

Jelle van den Corput

1 juli 2024

Hoofdstuk 1 Inleiding

De lokale democratie wordt gevormd voor en door inwoners. Als ‘eerste overheid’ staat de gemeente het dichtste bij haar inwoners en de manier waarop de gemeente haar taken vervult, raakt inwoners direct. De maatschappelijke problemen waar gemeenten voor aan de lat staan, worden steeds groter en complexer. Deze taakverzwaring roept bij veel gemeentebestuurders de vraag op of hun gemeente in de huidige vorm de taken nog wel goed kan vervullen (Boogers & Reussing, 2018; Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Als dit niet het geval blijkt, is de gemeentelijke herindeling (hierna herindeling) een van de oplossingen die dan op tafel komt. Waar deze herindelingen voorheen door het Rijk en provincies werden opgelegd, is het vanaf 2002 rijksbeleid om een herindeling van onderop tot stand te laten komen (De Ceuninck & Abma, 2017). Ondanks deze beleidswijziging vinden er nog altijd herindelingen plaats. Dat houdt in dat bij lokale politici en bestuurders de noodzaak tot herindeling wordt gevoeld.

In dit onderzoek wordt aan de hand van een casestudy inzicht geboden in de motieven van politici en bestuurders op gemeentelijk niveau om te kiezen voor een herindeling. De herindeling is een bijzonder politiek thema. Het gaat over traditie, historie en nabijheid en komt uiteindelijk neer op de vraag of het nodig is om je eigen gemeente op te heffen. De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt als volgt: Wat zijn de motieven van politici en bestuurders op gemeentelijk niveau om te kiezen voor een gemeentelijke herindeling? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een casestudy naar de herindelingstrajecten in Land van Cuijk en Maashorst. Aan de hand van interviews met ervaringsdeskundigen is inzicht verkregen in het verloop van deze herindelingen en de motieven om te gaan herindelen.

Herindelingen hebben ervoor gezorgd dat het aantal gemeenten in Nederland in de loop der jaren sterk is afgenomen. In 1849, het jaar dat Thorbecke de hernieuwde Grondwet invoerde, waren er nog 1209 gemeenten (Schaap, 2015). Dit was in 2023 afgenomen tot 342 (Ekamper & Vermeulen, 2023). De bestuurlijke structuur van Nederland is hierdoor aanzienlijk veranderd. Er is al het nodige onderzoek gedaan naar herindelingen (Fraanje et al., 2008; Torfs et al., 2023). Zo zijn er evaluaties uitgevoerd naar concrete cases en is er onderzoek gedaan naar de gevolgen van herindelingen. Is er sprake van meer efficiëntie? Verbeterd de bestuurskracht van gemeenten? Heeft het effect op de opkomst bij verkiezingen?

Echter, recent is er vrijwel geen onderzoek gedaan naar de totstandkoming van herindelingen. Onderzoek van Buizert (2019) laat zien dat elke periode weer andere motieven kent om te gaan herindelen, maar er is sinds het begin van deze eeuw nog geen uitgebreid,

wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de motieven die leiden tot herindelingen. Het is belangrijk om hier onderzoek naar te doen, omdat herindelingen nu voornamelijk van onderop tot stand komen en de bestuurlijke context daarmee de laatste 25 jaar enorm is veranderd. Het gaat hierbij om motieven van herindelingen uit het recente verleden, die ook inzichten bieden voor herindelingen in de nabije toekomst. Dit onderzoek is een uitbreiding op onderzoek naar de motieven van herindelingen in de tweede helft van de twintigste eeuw (bijvoorbeeld Buizert, 2019), maar biedt ook een raamwerk voor toekomstig onderzoek naar herindelingen. Zo kunnen de motieven uit dit onderzoek worden gebruikt voor evaluaties (ex-post onderzoek) van herindelingen.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de bijdrage aan multi-level governance en neo-institutionalisme. Dit onderzoek raakt de kern van de taakverdeling tussen de verschillende Nederlandse bestuurslagen. Hoewel gemeenten beschikken over grondwettelijke autonomie, bepalen hogere overheden in belangrijke mate de taken die gemeenten moeten uitvoeren. Daarnaast is er een relatie met het neo-institutionalisme, omdat de gemeente in dit onderzoek wordt gezien als instituut. Een instituut waar men op een gestructureerde manier tot consensus komt over lokale maatschappelijke vraagstukken. Waar de theorie zegt dat er bij instituten vaak sprake is van een zekere robuustheid, lijkt dat bij gemeenten vanwege alle herindelingen niet het geval. Het is interessant om te onderzoeken welke motieven hieraan ten grondslag liggen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de impact van herindelingen voor inwoners in gemeenten waar een herindelingsdiscussie speelt. Voor veel mensen gaat de gemeente waarin ze wonen over historie, traditie en nabijheid (Voermans & Waling, 2020). De afgelopen jaren is er al veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van herindelingen (Allers & Geertsema, 2016; Centraal Planbureau, 2014; Fraanje et al., 2008; Torfs et al., 2023). Eenieder kan zelf, op basis van deze onderzoeken, een mening vormen over de wenselijkheid van herindelingen. Aan de hand van de motieven die in dit onderzoek naar voren komen, krijgen stakeholders handelingsperspectief om een herindelingsproces te beïnvloeden. Daarnaast biedt dit onderzoek een antwoord op de vraag in hoeverre de bestaande gemeenten toekomstbestendig zijn. De motieven uit dit onderzoek bieden een goed beoordelingskader op basis waarvan de toekomstbestendigheid van bestaande gemeenten kan worden beoordeeld. Een dergelijke benchmark biedt gemeenten handvatten om te bepalen op welke aspecten zij zich kunnen verbeteren of kan dienen als onderbouwing van de noodzaak tot een herindeling.

Na deze inleiding volgt in hoofdstuk 2 een historische kader waarin wordt beschreven hoe het Nederlandse staatsbestel is ontstaan en welke rol de gemeente daarin heeft. Dit kader

beschrijft ook hoe de omgeving van gemeenten enorm is veranderd. Hoofdstuk 3 legt de theoretische basis voor dit onderzoek, waarbij belangrijke begrippen uit de onderzoeksvraag verder worden uitgewerkt en de verbinding wordt gemaakt met multi-level governance, het neo-institutionalisme en de theorie van padafhankelijkheid. In hoofdstuk 4 wordt de methodiek van dit onderzoek beschreven, waarna in hoofdstuk 5 de resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd. In de conclusie wordt, op basis van de analyse, de onderzoeksvraag beantwoord en er wordt gereflecteerd op het uitgevoerde onderzoek.

Hoofdstuk 2 Historisch kader

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een historische beschouwing een koppeling gemaakt tussen het ontstaan van het hedendaagse Nederlandse staatsbestel met de Grondwet van 1848 en de wijze waarop het staatsbestel zich in de ruim anderhalve eeuw daarna heeft ontwikkeld. Dit historische kader biedt de basis voor het theoretisch kader (hoofdstuk 3) waar aan de hand van neo-institutionalisme en padafhankelijkheid wordt onderbouwd dat de bestuurlijke structuur in Nederland weinig flexibel is. Vanuit dat perspectief is het opmerkelijk dat het aantal gemeenten sinds 1950 wel hard is gedaald (Ekamper & Vermeulen, 2023).

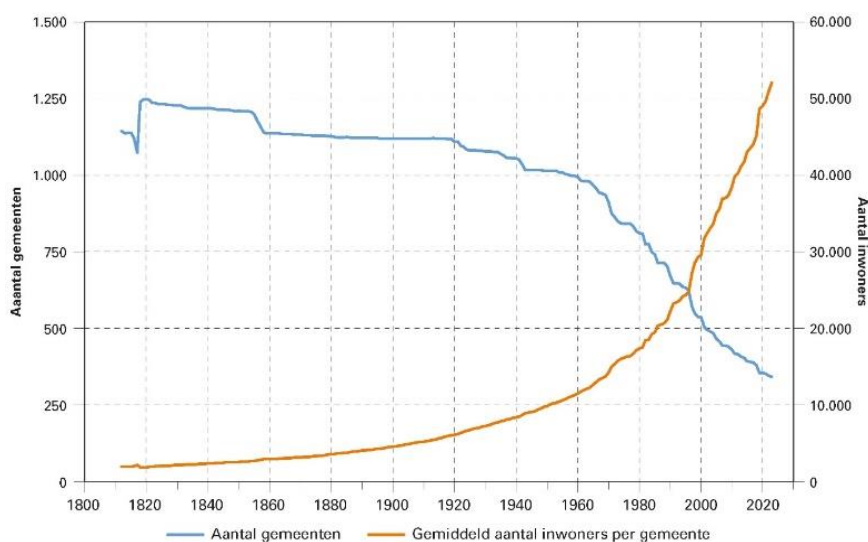
Thorbecke heeft in 1848 met de Grondwet het fundament gelegd van het hedendaagse staatsbestel. Een gedecentraliseerde eenheidsstaat met een balans tussen centrale eenheid en decentrale autonomie (Engels & Fraanje, 2013). Thorbecke moderniseerde het openbaar bestuur, maar gaf decentrale overheden een autonomie die recht deed aan hun lange historie. De Nederlandse geschiedenis is doordrongen van het belang van zelfstandige lokale overheden. Zo is de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de zestiende eeuw ontstaan door zeven provincies die samenwerkten om hun eigen soevereiniteit te beschermen tegen de Spaanse overheersingsdrang (Voermans & Waling, 2020).

Deze lange geschiedenis van autonome decentrale overheden komt ook tot uiting in het huidige Nederlandse staatsbestel. Artikel 124 lid 1 van de Grondwet luidt: *“Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.”* Deze open huishouding van gemeenten wordt ook wel autonomie genoemd en *“omdat deze categorie niet nader omlijnd is, is de omvang van deze autonomie afhankelijk van de mate waarin provincies en gemeenten bepaalde bevoegdheden op zich hebben genomen.”* (Van der Woude, z.d.)

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog werden maatschappelijke vraagstukken steeds groter. Er ontstond een bestuurlijke discussie over de vraag hoe bovengemeentelijke vraagstukken het beste konden worden opgepakt (Korsten, z.d.). Het ging hierbij om nieuw op te tuigen bestuurlijke lichamen als (stads)gewesten, maxigemeenten of mini-provincies. Al deze voorstellen werden uiteindelijk niet doorgezet. Het aanpassen van het door Thorbecke bedachte staatsbestel lag te gevoelig, omdat hiermee de breed geaccepteerde sturingsprincipes ter discussie kwamen te staan. In 1950 werd er met de Wet gemeenschappelijke regelingen wel een eerste wettelijke kader geschapen voor intergemeentelijke samenwerking dat tot op de dag van vandaag, zij het in aangepaste vorm, wordt gebruikt (Engels & Fraanje, 2013). Dit werd in 1950

door het Rijk geïntroduceerd als eerste stap naar een nieuwe regionale bestuurslaag, maar verder dan dit wettelijke kader is het nooit gekomen.

Sinds de invoering van Thorbeckes Grondwet is er weinig veranderd binnen het staatsbestel met uitzondering van de omvang en inrichting van de gemeenten in ons land. Figuur 1 laat zien dat het aantal gemeenten, vooral na de Tweede Wereldoorlog, hard is gedaald. Waar er in 1950 nog 1015 gemeenten waren, is dit vandaag de dag gedaald tot het al eerder genoemde aantal van 342 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022, Lisci-Wessels, 2004). Tegelijk is het gemiddeld aantal inwoners per gemeente enorm toegenomen. In 1950 lag dit nog op ongeveer 10.000 inwoners per gemeente, tegenwoordig is dit meer dan 50.000.¹



Figuur 1: Aantal gemeenten en gemiddeld aantal inwoners per gemeente (Ekamper & Vermeulen, 2023)

¹ De toename van het gemiddelde aantal inwoners per gemeente komt door het toegenomen inwonertal en de afname van het aantal gemeenten. Als het gemiddelde inwonertal per gemeente alleen wordt gecompenseerd voor de Nederlandse bevolkingsgroei, komt dit uit op gemiddeld 17.800 inwoners per gemeente.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Paragraaf 1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit onderzoek gekoppeld aan multi-level governance, het neo-institutionalisme en de theorie van padafhankelijkheid. In paragraaf 2 worden de belangrijkste begrippen uit de onderzoeksvraag geconceptualiseerd. Hiermee wordt het kader geschetst waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd. Paragraaf 3 beschrijft hoe de herindelingen zich door de tijd heen hebben ontwikkeld en er wordt gereflecteerd op de vraag of herindelingen leiden tot een efficiënter lokaal bestuur. Vervolgens wordt in paragraaf 4 de link gelegd met het neo-institutionalisme en de theorie van padafhankelijkheid, om aan te geven dat het vanuit die theorie opmerkelijk is dat het aantal gemeenten als gevolg van herindelingen zo hard daalt. Ten slotte wordt in paragraaf 5 vanuit de bestaande literatuur verkend welke motieven er zijn voor herindelingen.

Paragraaf 2 Conceptualisering

In deze paragraaf worden een aantal begrippen uit de onderzoeksvraag geconceptualiseerd. Dit is het kader waarbinnen dit onderzoek is uitgevoerd en helpt om de onderzoeksvraag goed te doorgronden. De onderzoeksvraag luidt: Wat zijn de motieven van politici en bestuurders op gemeentelijk niveau om te kiezen voor een gemeentelijke herindeling? In deze paragraaf wordt ingegaan op twee begrippen, een herindeling en een motief, en een toelichting gegeven op de verschillende typen gemeenten.

Een gemeentelijke herindeling neemt niet altijd dezelfde vorm aan. In het Handboek Gemeentelijke Herindeling wordt gesproken van drie verschijningsvormen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Zo kan er sprake zijn van een samenvoeging, waarbij twee of meer gemeenten worden opgeheven en er tegelijkertijd één nieuwe gemeente voor in de plaats komt. Daarnaast bestaat er een lichte variant waarbij één van de betrokken gemeenten blijft bestaan waaraan de andere gemeenten worden toegevoegd. De laatste verschijningsvorm is de variant waarbij één gemeente wordt gesplitst en verdeeld over enkele andere gemeenten. Binnen dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de eerste variant, oftewel, de gelijkwaardige samenvoeging van twee of meer gemeenten. Hier is voor gekozen, omdat deze variant de laatste jaren het meeste voorkomt (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Door voor deze variant te kiezen, is dit onderzoek het meest relevant.

Met het begrip motief wordt gezocht naar de redenen van gemeentelijke beleidsbepalers (politici en bestuurders) om te gaan herindelen. Het huidige rijksbeleid stuurt aan op de totstandkoming van herindelingen van onderop, dus vanuit de gemeenten zelf (Rijksoverheid, 2019). Daarom wordt in dit onderzoek gekeken naar de motieven van politici en bestuurders binnen gemeenten om deze ingrijpende stap te zetten. Niet elk motief dat tijdens dit onderzoek een enkele keer de revue passeerde, is ook als zodanig opgenomen in de resultaten en conclusies. Er moet sprake zijn van een motief dat vanuit meerdere kanten wordt aangedragen als een doorslaggevende factor. Dat biedt de mogelijkheid om de resultaten te generaliseren voor de bredere populatie van dit type herindelingen. In paragraaf 4.5 worden de verschillende motieven in kaart gebracht en in hoofdstuk 5 worden de resultaten per motief gepresenteerd.

Ten slotte is het nog belangrijk om onderscheid te maken in typen gemeenten. In dit onderzoek wordt regelmatig onderscheid gemaakt tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten. Hier is voor gekozen, omdat de prestaties en ambities van gemeenten met verschillende aantallen inwoners ver uit elkaar kunnen liggen. Hoewel dit gebruikelijk is, wordt daar in dit onderzoek geen concreet inwonertal aan gehangen. Deze drie concepten dienen te worden gezien als ideaaltypen die in de loop van dit rapport worden gebruikt om aan te geven wat de kenmerken of problemen van een bepaald type gemeente zijn. Door gebruik te maken van ideaaltypen is het makkelijker om het gesprek met respondenten te voeren en te schetsen wat de kenmerken en gevolgen zijn.

Paragraaf 3 Literatuurreview

In deze paragraaf wordt aan de hand van bestaande literatuur inzichtelijk gemaakt hoe herindelingen in het verleden tot stand kwamen. In het tweede deel van deze paragraaf wordt op basis van bestaande literatuur getoetst of herindelingen daadwerkelijk hebben geleid tot een efficiënter lokaal bestuur. Dit was de aanname die ten grondslag lag aan de ambitie van het kabinet Rutte II om het aantal gemeenten drastisch terug te brengen om zo te kunnen bezuinigen op het gemeentefonds. Op basis van bestaand onderzoek wordt er een oordeel geveld over de houdbaarheid van dit motief.

Als de bestaande literatuur erop wordt nageslagen, valt op dat er in de periode na de Tweede Wereldoorlog een aantal ‘herindelingsgolven’ zijn geweest (Schaap, 2015). Onderzoek van Buizert (2019) laat zien dat elke periode weer andere motieven kent om te gaan herindelen. Zo is er in de jaren zeventig en tachtig een lange periode geweest dat grote gemeenten vanwege ruimtegebrek zijn gaan herindelen met buurgemeenten om door te kunnen groeien (Buizert, 2019). Ook is er de blijvende discussie over het minimum-inwonertal dat nodig is om een

slagvaardige gemeente te zijn; opeenvolgende kabinetten hanteerden andere maatstaven (Schaap, 2015).

Van 1950 tot 2000 lag het initiatief voor herindelingen bij het Rijk en de provincies, waarna dit begin twintigste eeuw verschoof naar de gemeenten (De Ceuninck & Abma, 2017). De Ceuninck en Abma geven 2002 als jaartal waarin deze verschuiving plaatsvond. Deze ontwikkeling loopt parallel aan de opkomst van de directe democratie (Hendriks, 2006). Naar aanleiding van deze ontwikkeling heeft het Rijk besloten dat herindelingen in principe van onderop moeten ontstaan en niet meer van bovenaf zouden moeten worden opgelegd. Dit is ook opgenomen in het Beleidskader gemeentelijke herindelingen (Rijksoverheid, 2019).

Uitzondering op deze tendens was het regeerakkoord van Rutte II dat in 2012 werd gepresenteerd (Rutte & Samson, 2012). Hierin werd de ambitie opgenomen om een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten te decentraliseren. De coalitiepartijen waren ervan overtuigd dat gemeenten hetzelfde werk efficiënter zouden kunnen uitvoeren, omdat zij dicht bij de burger staan. Het rapport van de ambtelijke Werkgroep Openbaar Bestuur (2010), dat in het regeerakkoord als onderbouwing wordt gebruikt, volgt het werk van Oates (1972) die op basis van het subsidiariteitsbeginsel onderbouwt dat lokale overheden taken efficiënter kunnen uitvoeren. Om dit op een goede manier in te richten, was het volgens de coalitiepartijen nodig dat gemeenten op een passende schaal zouden gaan opereren; ten minste 100.000 inwoners (Rutte & Samson, 2012). Door de vermeende 'lagere apparaatskosten van gemeenten' kon er op langere termijn een besparing van 975 miljoen worden ingeboekt op het gemeentefonds.

Uit de ambitie die in het regeerakkoord werd opgeschreven, volgde de verwachting dat herindelingen zouden leiden tot een efficiënter openbaar bestuur. Hier is onderzoek naar gedaan en de resultaten hiervan worden hieronder beschreven. Eerst wordt beschreven hoe er door wetenschappers wordt gedacht over het nut van meerdere bestuurslagen.

Hooghe en Marks (2009), grondleggers van multi-level governance, geven aan dat veel westerse landen uit efficiëntie-overwegingen meerdere bestuurslagen hebben. Eén persoon kan maar met een beperkt aantal mensen effectief en efficiënt communiceren, daarom is het inefficiënt om alles vanuit één niveau aan te sturen. Hiervoor hebben zij de 'jurisdictional axis' ontwikkeld. Dit concept houdt in dat er bij elk hoger bestuursniveau sprake is van een exponentiële toename van het inwonertal. Hoewel dit concept is gestoeld op efficiëntie en hieruit het bestaansrecht van verschillende bestuurslagen kan worden afgeleid, zijn Hooghe en Marks (2009) van mening dat efficiëntie alleen een rol speelt binnen de historische context waarbinnen een land of gebied is ontstaan.

De koppeling tussen herindelingen en besparingen in het regeerakkoord van Rutte II, zorgde voor nieuwe wetenschappelijke aandacht voor de vraag of herindelingen leiden tot een efficiënter overheidsbestuur. Allers en De Kam (2010) hadden naar aanleiding van het rapport van de ambtelijke Werkgroep Openbaar Bestuur (2010) al uitgebreid onderzoek gedaan naar de vraag of grotere gemeenten efficiënter zijn. Ze concluderen dat dit niet het geval is en dat grotere gemeenten relatief gezien juist meer uitgeven dan kleine gemeenten. Ten eerste hebben grote gemeenten per hoofd van de bevolking meer ambtenaren in dienst dan kleine gemeenten. Daarnaast is er sprake van een positieve correlatie tussen het aantal inwoners en de uitgaven per inwoner. Ten slotte laten ze zien dat bijna elke fusiegemeente drie jaar na de herindeling meer uitgeeft dan de gezamenlijke gemeenten die hierin zijn opgegaan.

Internationaal onderzoek biedt wisselende resultaten en laat zowel landen zien waar herindelingen leidden tot efficiënter lokaal bestuur, bijvoorbeeld in Duitsland en Israël (Blesse & Baskaran, 2016; Reingewertz, 2012), als landen waar dit niet het geval is, bijvoorbeeld Finland en Zweden (Hanes, 2015; Moisio & Uusitalo, 2013). Het onderzoek van Allers en De Kam (2010) is binnen de Nederlandse bestuurskundige literatuur het eerste onderzoek dat de efficiëntie van herindelingen op grondige wijze toetst. Op dit onderzoek hebben verschillende andere wetenschappers op voortgebouwd. Zo vond Niaounakis (2021) in haar onderzoek naar ‘economies of scale’ binnen drie specifieke beleidsterreinen ook geen aanwijzingen voor efficiënter lokaal bestuur na herindelingen; bij de beleidsterreinen wegenonderhoud en gezondheidszorg werden fusiegemeenten minder efficiënt, bij het voorzien in schoolaccommodaties werd er geen significant effect gemeten. Kortom, de marginale rol die Hooghe en Marks (2009) aan efficiëntie toebedelen, lijkt voor de Nederlandse situatie niet eens terecht aangezien herindelingen volgens Allers en De Kam (2010) en Niaounakis (2021) niet leidden tot efficiënter openbaar bestuur.

Paragraaf 4 Padafhankelijkheid

De keuzes die Thorbecke in 1848 maakte, blijken van grote invloed te zijn op het huidige staatsbestel van Nederland. Dit staatsbestel bestaat nog altijd uit drie bestuurslagen, Rijksoverheid, provincies en gemeenten, en de decentrale overheden beschikken nog altijd over de autonomie die Thorbecke in de Grondwet formaliseerde. In deze paragraaf wordt het historische kader uit hoofdstuk 2 gekoppeld aan de literatuur over neo-institutionalisme en padafhankelijkheid. Als deze theorieën als uitgangspunt worden genomen, is het best bijzonder om te constateren dat er überhaupt herindelingen plaatsvinden.

Instituties zijn volgens Hemerijck en Verhagen (1994) naar plaats en tijd gebonden sociale constructies die het menselijk gedrag structureren. Op basis van deze definitie lijkt de gemeente een structuur die georganiseerde interactie en besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau mogelijk maakt. Het neo-institutionalisme is een theorie die zich richt op de rol van instituties in het openbaar bestuur. Steunenbergh, De Vries en Soeters (1996) hanteren binnen het institutionalisme een drietal onderscheidende benaderingen. Een van deze benaderingen is de historisch-traditionele benadering, wat inhoudt dat men ervan uitgaat dat instituties van invloed zijn op de politiek en dat die instituties zelf het resultaat zijn van historische processen.

Deze benadering komt overeen met de visie van Pierson (2004) die het heeft over padafhankelijkheid. De theorie van padafhankelijkheid laat zien dat keuzes uit het verleden van groot belang zijn voor de keuzes die in het heden worden gemaakt. De kosten om deze keuzes terug te draaien en een ander pad in te slaan, zijn ontzettend hoog. Ter illustratie kan worden verwezen naar de bestuurlijke discussie, zoals beschreven in hoofdstuk 2, over het toevoegen van een nieuwe regionale bestuurslaag. Thorbecke heeft Nederland destijds het pad van drie bestuurslagen opgestuurd en dat maakt het enorm lastig om daar nu van af te wijken. Korsten (z.d.) concludeert hetzelfde in zijn analyse over de ontwikkeling van het Nederlandse staatsbestel. Hij schrijft dat de door Thorbecke bedachte sturingsprincipes de stap naar vier bestuurslagen in de weg zitten: *“Deze principes hebben onder meer betekenis in de discussie vanwege hun historische oorsprong en hun inkadering in de gedecentraliseerde eenheidsstaat.”* (Korsten, z.d., p. 34)

De gemeente heeft in 1848 de rol van ‘eerste overheid’ gekregen. Dit was geen nieuwe benadering van het lokale bestuur in Nederland, maar het voorlopige sluitstuk van een eeuwenlange traditie van lokaal bestuur in Nederland. De gemeente is slechts de belichaming van het pad dat eeuwen daarvoor al was ingezet. Voermans en Waling (2020) beschrijven dit perspectief als volgt:

Gemeenten in Nederland zijn (...) zoveel meer dan door bestuurskundige architecten geplote grenslijnen op landkaarten, die bestuurlijke eenheden, taken en verantwoordelijkheden onderling afbakenen. Zoveel meer ook dan willekeurige potloodcirkels getrokken rondom toevallige plukken burgers. Dat wordt de laatste jaren nogal eens vergeten in ons jachtige tijdperk. (Voermans & Waling, 2020, p. 202-203)

Op basis van deze padafhankelijkheid kan worden geconcludeerd dat het een grote stap is om mee te werken aan herindelingen. Elke gemeente in Nederland is het gevolg van keuzes

uit het verleden en daarmee bijna een instituut op zich. Als daarbij wordt opgeteld dat de efficiëntievoordelen blijken tegen te vallen en dat het sinds 2002 rijksbeleid is om herindelingen van onderop tot stand te laten komen, is het interessant om meer inzicht te krijgen in de motieven van gemeentelijke beleidsbepalers om mee te werken aan een herindeling en daarmee impliciet hun instituut op te heffen.

Paragraaf 5 Alternatieve motieven

Het beleid van het Rijk om herindelingen van onderop tot stand te laten komen, is niet van alle tijden. Nu het Rijk en de provincies herindelingen in principe van onderop laten ontstaan, is het aan gemeenten om de eerste stap te zetten. Dit maakt het een bewuste keuze van gemeenten om te gaan herindelen. Onderzoek naar herindelingen in een verder verleden en ander wetenschappelijk onderzoek bieden al wel aanknopingspunten voor mogelijke motieven. In deze paragraaf worden deze kort geïntroduceerd.

Paragraaf 5.1 Bestuurskracht

Zodra het gaat over herindelingen, is de term bestuurskracht niet ver te zoeken (Derksen et al., 1987; Postma, 2002). Hoewel hier in het verleden door verschillende auteurs verschillende definities aan zijn gegeven, komt bestuurskracht neer op *“het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van de gemeente de juiste verhoudingen aan te gaan.”* (De Vries et al., 2019, p. 13) Gemeenten hebben er sinds de Tweede Wereldoorlog veel taken bij gekregen (Schaap, 2015). Voor kleinere gemeenten is dit ten koste gegaan van de slagkracht, ook omdat de schaal van de gemeente niet meer correspondeert met de schaal van bepaalde maatschappelijke problemen (Korsten & Tops, 1998). Deze gemeenten zijn meer en meer aangewezen op regionale samenwerking. Deze taakverzwaring is in het recente verleden niet gestopt en het is dus aannemelijk dat dit ook in het heden nog een belangrijk motief vormt om te gaan herindelen.

Paragraaf 5.2 Draagvlak

De democratie heeft zich de afgelopen decennia in veel westerse landen doorontwikkeld. Waar democratie voorheen betekende dat men eens in de vier jaar mocht gaan stemmen, is inspraak van inwoners met de opkomst van de deliberatieve democratie en burgerparticipatie steeds verder uitgebreid (Pateman, 1970). Om genoeg steun te krijgen voor beleid, is het kunnen beschikken over een meerderheid in een democratisch vertegenwoordigingsorgaan

tegenwoordig niet meer voldoende. Inwoners moeten actief worden betrokken bij het maken van beleid, zodat dit aan hun verwachtingen en behoeften voldoet.

De opkomende deliberatieve democratie is ook terug te zien in de ontwikkelingen rondom het Nederlandse herindelingsbeleid. Herindelingen zijn lang door het Rijk en de provincie van bovenaf opgelegd, met veel weerstand en protest vanuit inwoners uit de desbetreffende gemeenten tot gevolg (Otto, 2006). Hoewel met het regeerakkoord van Rutte II nog de ambitie werd geuit om tot 100.000+-gemeenten te komen, is er sinds de eeuwwisseling een duidelijke kentering te zien naar meer draagvlak vanuit inwoners voor herindelingen. Dit heeft geleid tot de beleidslijn dat herindelingen bij voorkeur van onderop tot stand komen (De Ceuninck & Abma, 2017; Rijksoverheid, 2019).

Hoofdstuk 4 Methodologie

Paragraaf 1 Introductie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek toegelicht en onderbouwd. In paragraaf 2 wordt de onderzoeksstrategie toegelicht. Daarna wordt in paragraaf 3 de onderzoeksmethode beschreven, om vervolgens in paragraaf 4 de casusselectie te onderbouwen. Ten slotte is in paragraaf 5 de operationalisering van de verschillende motieven te vinden. Deze motieven zijn vervolgens in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

Paragraaf 2 Onderzoeksstrategie

In dit kwalitatieve onderzoek wordt aan de hand van een casestudy (ook wel gevalstudie genoemd) verklaard welke motieven bestuurders en politici op gemeentelijk niveau hebben om tot een herindeling te besluiten. *“Een gevalstudie is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht.”* (Van Thiel, 2021, p. 109) Voor deze gevalstudie is onderzoek gedaan naar twee gemeentelijke herindelingen in Noord-Brabant: Land van Cuijk en Maashorst. In deze paragraaf wordt de keuze voor deze herindelingen onderbouwd. Het doel was om aan de hand van de gekozen cases bredere conclusies te kunnen trekken over dit type herindeling, namelijk de gelijkwaardige samenvoeging van twee of meer gemeenten.

Dit onderzoek heeft een verklarende doelstelling. In het theoretisch kader is te lezen dat er binnen de bestaande literatuur nog geen onderzoek is gedaan naar de motieven om te gaan herindelen in het tijdperk dat deze van onderop tot stand komen. Er zijn geen studies over deze periode (sinds 2002) waar grondig onderzoek is gedaan naar de motieven om te gaan herindelen. Aangezien het hier gaat om theorievorming, is er sprake van inductief onderzoek. Met dit onderzoek worden de motieven door middel van een casestudy in kaart gebracht. Het doel is om met dit onderzoek niet alleen iets te kunnen vertellen over de twee onderzochte cases, maar in bredere zin iets te kunnen zeggen over dit type herindelingen. De motieven die tijdens de casestudy zijn opgehaald, worden in expertinterviews voorgelegd aan deskundigen en getoetst op basis van bestaande literatuur. Met triangulatie is er voor gezorgd dat de conclusies ook voor andere cases en toekomstige herindelingen van toepassing zijn.

Paragraaf 3 Onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode; het houden van interviews. In deze paragraaf wordt aangegeven waarom er voor deze onderzoeksmethode is

gekozen en hoe de uitvoering is vormgegeven. In dit onderzoek wordt inzicht gegeven in de motieven van gemeentelijke beleidsbepalers om te gaan herindelen. Dit gebeurt aan de hand van een casestudy waaraan twee herindelingen ten grondslag liggen: Land van Cuijk en Maashorst. De interviews die in dit kader zijn gehouden met betrokken actoren gaven een compleet beeld van de wijze waarop deze twee herindelingen tot stand zijn gekomen. Het houden van interviews biedt de mogelijkheid om met bepaalde actoren het gesprek aan te gaan en zo ook inzicht te krijgen in de nuances en achtergrondinformatie die normaal gesproken niet in de formele herindelingsdocumenten zijn opgenomen.

Ter voorbereiding op de interviews zijn de cases grondig bestudeerd. Hiervoor zijn nieuwsartikelen, formele herindelingsdocumenten en lokale politieke stukken verzameld en bestudeerd. Daarna zijn er dertien semi-gestructureerde interviews afgenomen bij ervaringsdeskundigen; zeven voor de casus Land van Cuijk en zes voor de casus Maashorst. Het gaat hier om burgemeesters, wethouders en gemeenteraadsleden die vanuit hun functie het herindelingsproces actief hebben meegemaakt of nu onderdeel zijn van de nieuwe fusiegemeente. Deze interviews hebben meer inzicht geboden in het proces dat heeft geleid tot de herindeling en de verschillende motieven die tijdens dit proces hebben bijgedragen aan de uiteindelijke uitkomst: een herindeling. Daarnaast zijn er in het kader van de triangulatie van de onderzoeksresultaten ook nog twee expertinterviews afgenomen. Deze experts is gevraagd om te reflecteren op de verkregen inzichten en voorlopige conclusies.

De interviews hadden tot doel om extra informatie te vergaren over het proces dat is doorlopen en inzicht te krijgen in de motieven om te gaan herindelen. Om tijdens de interviews met respondenten een vertrouwelijke omgeving te creëren, is afgesproken dat in het eindrapport niet naar respondenten wordt verwezen op een manier die direct naar hen te herleiden is. Om hier invulling aan te geven, zijn de citaten in hoofdstuk 5 gepseudonimiseerd. De verwachting was dat dit ervoor zou zorgen dat respondenten meer zouden willen delen, ook als het gaat om de rol van zichzelf en andere actoren in het herindelingsproces.

De afgenomen interviews zijn allemaal getranscribeerd en op dezelfde wijze gecodeerd en geanalyseerd. Het coderen en analyseren heeft plaatsgevonden aan de hand van de verschillende motieven die in tabel 1 zijn opgenomen. Het verzamelen van de motieven heeft een iteratief proces doorlopen. Een deel van de motieven vindt hun oorsprong in de bestaande literatuur en zijn ook al in het theoretisch kader beschreven. Andere motieven komen voort uit de afgenomen interviews. In tabel 1 is ook de oorsprong van de verschillende motieven opgenomen.

Paragraaf 4 Casusselectie

De casusselectie vormt een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. De cases vormen de basis voor de rest van het onderzoek en daarmee voor de uiteindelijke conclusies die zijn getrokken. Om een objectieve casusselectie mogelijk te maken, vond dit plaats aan de hand van een aantal uitgangspunten. De uitgangspunten die in deze paragraaf worden beschreven hebben uiteindelijk geleid tot de keuze voor de herindelingstrajecten in Land van Cuijk en Maashorst.

Aan het begin van het onderzoeksproces was geen vast aantal cases bepaald. Wel is besloten dat er ten minste twee cases onderzocht moesten worden om dit onderzoek meer te laten zijn dan een evaluatieonderzoek. Het onderzoeken van meerdere cases biedt volgens Van Thiel (2021) een goede mogelijkheid om conclusies te toetsen middels de replicatielogica. Door conclusies te trekken op basis van data uit meerdere cases zijn deze betrouwbaarder en meer valide. Van Thiel schrijft hierover: *“Als in meerdere cases hetzelfde effect wordt gevonden, betekent dat (waarschijnlijk) dat het effect ook in niet-onderzochte cases zal gelden.”* (Van Thiel, 2021, p. 113) De betrouwbaarheid en validiteit is in dit onderzoek nog verder versterkt door in de analyse aan de hand van triangulatie de uitkomsten te toetsen. Dit gebeurt aan de hand van bestaand materiaal en twee expertinterviews waarin de voorlopige conclusies zijn getoetst.

Voor dit onderzoek is alleen gekeken naar cases binnen de provincie Noord-Brabant. Dit beperkt het aantal mogelijke cases. Deze keuze is gemaakt vanwege de af te nemen interviews. Door cases uit de provincie Noord-Brabant te kiezen, kon gebruik worden gemaakt van het eigen netwerk en kon een groot aantal interviews fysiek worden afgenomen. Dat had de voorkeur, maar vroeg wel om een geografische afbakening.

Voor een eerste inventarisatie van de beschikbare cases is gekeken naar alle afgeronde herindelingen sinds 1 januari 2015. Van de beschikbare opties die aan alle uitgangspunten voldeden, werden de cases gekozen die als laatste zijn afgerond, omdat deze respondenten zich het proces waarschijnlijk beter kunnen herinneren dan bij oudere cases. Doordat het uitzoeken en doorgronden van een casus meer tijd bleek te kosten dan voorzien, is het uiteindelijke aantal onderzochte cases bij Land van Cuijk en Maashorst gebleven. Dit zijn twee herindelingen die voldeden aan de vorm waarvoor in dit onderzoek is gekozen, namelijk een gelijkwaardige herindeling door middel van een nieuw op te richten gemeente.

Paragraaf 5 Operationalisering

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste begrippen uit de onderzoeksvraag al geconceptualiseerd. In deze paragraaf worden de verschillende motieven geïntroduceerd die in

dit onderzoek centraal staan. In tabel 1 zijn alle motieven opgenomen die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, inclusief de oorsprong van deze motieven. Aangezien het hier gaat om iteratief onderzoek, kan een motief zijn oorsprong vinden in de bestaande literatuur (zie het theoretisch kader) of volgen uit de afgenomen interviews. Elk motief uit onderstaande tabel correspondeert met een paragraaf in hoofdstuk 5. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat bij de interviews ook andere aanknopingspunten voor motieven naar voren zijn gekomen. Doordat deze punten niet in meerdere gesprekken zijn teruggekomen, zijn deze, met het oog op de relevantie van dit onderzoek voor andere cases, niet in onderstaande tabel en hoofdstuk 5 opgenomen.

Uit de interviews en het literatuuronderzoek blijkt dat bijna elk motief voor herindelingen uiteindelijk neerkomt op de bestuurskracht van gemeenten. Hoewel dit begrip veel verschillende definities kent, is bestuurskracht om die reden gekozen als overkoepelend motief waar uiteindelijk alle andere motieven op neerkomen.

Motief	Oorsprong	Sub-factoren
Bestuurskracht (overkoepelend motief)	Bestaande literatuur met actualisering in de interviews. Boogers & Reussing, 2018 Korsten, Abma, & Schutgens, 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen waar gemeenten zich toe moeten verhouden - Decentralisering van taken door het Rijk
Draagvlak	Bestaande literatuur, waarbij de interviews inzicht boden in het belang van draagvlak en concrete voorbeelden bood. De Ceuninck & Abma, 2017	<ul style="list-style-type: none"> - Van bovenaf opleggen of van onderop beginnen - Verschillende vormen van draagvlak - Steun vanuit inwoners van de betrokken gemeenten kan het proces versnellen
Regionale samenwerking	Nieuwe inzichten uit de interviews, gekoppeld aan het wetenschappelijke debat over de toenemende ruimtelijke omvang van maatschappelijke vraagstukken en het	<ul style="list-style-type: none"> - Toegenomen belang van de regio door taakverzwaring - Kleine gemeenten kunnen weinig inbrengen in de regio

	onderscheid binnen MLG over Type I en Type II (Hooghe & Marks, 2003)	<ul style="list-style-type: none"> - Kleine gemeenten kunnen hun belangen moeilijker behartigen
Kwetsbaarheid ambtelijke organisatie	Nieuwe inzichten uit de interviews en voornamelijk relevant voor de meest recente herindelingen.	<ul style="list-style-type: none"> - Kwetsbaarheid van kleine gemeenten door tekort aan (geschikt) personeel - Voorsprong van grote gemeenten op de arbeidsmarkt

Tabel 1: Overzicht van de motieven

Hoofdstuk 5 Resultaten en analyse

Paragraaf 1 Introductie

In dit hoofdstuk staan de resultaten en analyse centraal. Er zijn vier motieven uit de interviews naar voren gekomen. Deze motieven worden, zoals uiteengezet in tabel 1, in dit hoofdstuk in aparte paragrafen gepresenteerd. In dit hoofdstuk staat de verkregen data uit de interviews centraal, maar wordt ook meteen de koppeling gemaakt met de bestaande literatuur en de expertinterviews. In paragraaf 2 wordt het overkoepelende motief bestuurskracht behandeld. Alle andere motieven zijn op een of andere manier terug te leiden naar bestuurskracht. Daarna worden in de paragrafen 3 tot en met 5 respectievelijk de motieven draagvlak, regionale samenwerking en kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt behandeld.

Paragraaf 2 Bestuurskracht

Het theoretisch kader heeft laten zien dat bestuurskracht al langer een belangrijk argument is voor politici die zich hard maken voor gemeentelijke herindelingen. In het verleden was er de tendens om bij bestuurskracht meteen te kijken naar een minimum-inwonertal. De kleinste gemeenten zouden vanwege hun omvang onvoldoende slagkracht hebben om de taken die op hen afkomen effectief op te pakken (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007). Echter, bestuurskracht gaat verder dan dat en kan worden opgevat als een containerbegrip voor een groot aantal criteria van ‘goed bestuur’. Daarom is het belangrijk bestuurskracht eerst goed te definiëren. Gemeentelijke bestuurskracht gaat om *“het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en om daartoe in de eigen maatschappelijke context van deze gemeente de juiste verbindingen aan te gaan.”* (De Vries et al., 2019, p. 13)

Bestuurskracht is een concept dat kan worden gevuld met allerlei criteria waar goed bestuur voor moet staan. Een gebrek aan bestuurskracht van kleine gemeenten wordt vaak gebruikt als argument voor herindelingen. Hierover schrijven een aantal wetenschappers het volgende: *“Bestuurskracht werd een adagium, zelfs een toverwoord, om fusies van vooral kleinere gemeenten tot stand te brengen.”* (Korsten, Abma, & Schutgens, 2007, p. 24) Het is dus belangrijk om te weten over welke criteria men het heeft als bestuurskracht als reden wordt aangehaald voor een herindeling, want het vermogen van een gemeente om de wettelijke en autonome taken uit te voeren, kan worden gekoppeld aan veel verschillende criteria of vereisten. De andere motieven die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt, kunnen in die optiek ook als criteria van bestuurskracht worden gezien: het vermogen om inwoners te betrekken bij

beleid (Paragraaf 3 Draagvlak), het vermogen om op regionaal niveau een bijdrage te leveren (Paragraaf 4 Regionale samenwerking) en het kunnen beschikken over geschikt personeel om de taken uit te kunnen voeren (Paragraaf 5 Kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt).

Een gebrek aan bestuurskracht heeft dus vrijwel altijd achterliggende oorzaken en is meestal geen oorzaak op zich. In een van de interviews maakte een respondent het vrij concreet wat hij hieronder verstond door te kijken naar de huidige fusiegemeente:

Nu is de gemeente veel robuuster. Er kunnen meer grote thema's aangepakt worden. Je ziet dat bij het bouwen van scholen, bij de ontwikkeling van de cultuurvisie. (...) Je ziet dat de gemeente veel robuuster is en elk jaar keuzes kan maken. Een kleine gemeente zou dat nooit kunnen, met de financiën die daaraan vasthangen, want dan kunnen andere dingen niet meer. – Respondent 5

De laatste decennia is het takenpakket van gemeenten enorm toegenomen. Enkele voorbeelden zijn de decentralisaties in het sociaal domein, de invoering van de Omgevingswet en de taken op het gebied van de energietransitie. Deze taakverzwaring in combinatie met minder beleidsvrijheid en minder middelen heeft ervoor gezorgd dat steeds meer gemeenten moeite hebben om deze taken naar verwachting uit te voeren (Chavannes, 2022). Hier komt nog bij dat een aantal van deze nieuwe taken het schaalniveau van veel gemeenten overstijgt. In een van de interviews in de casus Land van Cuijk reflecteerde de respondent hierop als volgt, verwijzend naar de bestuurskracht van Sint Anthonis, een gemeente met bijna 12.000 inwoners:

(...) die organisatie was wel heel kwetsbaar. Die was ook een stuk kleiner en wij [gemeente Boxmeer] hebben echt taken van hen overgenomen of hebben mensen bij ons neergezet, waardoor onze teams iets groter werden en we samen het werk konden doen. – Respondent 2

In andere interviews werd vaak de vergelijking gemaakt met de gemeente Boekel. Dit is een gemeente in Noordoost-Brabant met ruim elfduizend inwoners. Naar Boekel wordt regelmatig verwezen als een voorbeeld van een gemeente die ondanks haar inwonertal beschikt over voldoende bestuurskracht. Dit komt volgens respondenten mede vanwege het feit dat Boekel heel duidelijk kiest welke taken ze zelf wil uitvoeren en welke taken ze bij buurgemeenten of de regio belegt. Tegelijk zeiden andere respondenten hierover het volgende:

Een regio als Noordoost-Brabant kan zich maar één Boekel veroorloven (...), maar wat Boekel beter deed dan Grave is zich bewust zijn van de eigen beperkingen en sommige dingen ook echt loslaten. – Respondent 1

Boekel is natuurlijk een ontzettend interessante casus. Die zit nu naast herindelingsgemeenten, maar blijft daadkrachtig volhouden. (...) Heb je bestuurskracht, heb je geld, heb je mensen en wil je samenwerken, nou dan hou je het nog wel een tijdje vol. – Respondent 4

Boekel is natuurlijk het beste voorbeeld in Brabant. Boekel, het Gallische dorpje dat zich al jaren met hand en tand verzet tegen herindeling en zich ook zal blijven verzetten. Ze bestaan nog steeds. (...) Dat logenstraft meteen de stelling dat je groot moet zijn om zelfstandig te kunnen blijven. En leiden de inwoners van Boekel onder de omvang van de gemeente? Ik vraag het me af. – Respondent 7

In de rest van dit hoofdstuk wordt in meer detail toegelicht waar het schuurt bij gemeenten. Vanuit het perspectief van bestuurskracht is het belangrijk om te concluderen dat het toenemende takenpakket voor voornamelijk de kleinere gemeenten een probleem vormt, omdat er bij de delegatie van taken niet wordt gekeken naar wat alle gemeenten aankunnen. In plaats daarvan moet de gemeentelijke organisatie zich aanpassen aan het veranderende takenpakket. Dit zorgt bij voornamelijk kleine gemeenten voor problemen.

Paragraaf 3 Draagvlak

Het Rijk en provincies hebben lange tijd sterk gestuurd op herindelingen. In het boek ‘Lokaal Bestuur’ beschrijft Schaap (2015) de golfbewegingen in de regie die het Rijk neemt op herindelingen. Zo is er regelmatig door verschillende kabinetten een ‘ondergrens’ qua inwonertal voor gemeenten ingevoerd en in de jaren tachtig was er een golf van herindelingen om centrumgemeenten de ruimte te geven om te groeien. Hoewel het kabinet Rutte II in 2012 een nieuwe ondergrens in het leven riep, is het vanaf 2002 rijksbeleid om herindelingen van onderop te laten ontstaan (De Ceuninck & Abma, 2017).

Draagvlak speelt, mede vanwege het bottom-up-karakter, tegenwoordig een belangrijke rol bij elk herindelingsproces. In het Handboek Gemeentelijke Herindeling wordt aandacht gevraagd voor drie soorten draagvlak: lokaal bestuurlijk, regionaal en maatschappelijk draagvlak² (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2020). In de casus Land van Cuijk zorgde grote

² Lokaal bestuurlijk draagvlak gaat over de steun van de betrokken gemeenteraden voor een gekozen herindeling; regionaal draagvlak gaat over de vraag of een gekozen herindeling de steun krijgt van

steun van de inwoners van Mill en Sint Hubert en Grave ervoor dat deze gemeenten uiteindelijk ook nog bij het herindelingstraject aansloten.³ Bij de casus Maashorst zorgde een referendum in de gemeente Landerd ervoor dat het lokale bestuurlijke draagvlak voor deze herindelingsoptie toenam, omdat de inwoners zich in meerderheid uitspraken voor een nieuwe Maashorst-gemeente. Op basis van de onderzochte cases kan worden geconcludeerd dat bij gebrek aan lokaal bestuurlijk draagvlak, een duidelijke uitspraak over het maatschappelijke draagvlak een doorbraak kan betekenen in de discussie over herindelingen. Hieronder de citaten van twee respondenten uit de gemeenten Grave en Landerd over het effect van een burgerpeiling.

Uiteindelijk hebben de inwoners van de oude gemeente voor zeventig procent voor de herindeling gestemd en toen was het meteen over. Toen is die partij omgegaan en zijn zij gaan meewerken aan een herindeling. – Respondent 5

En toen is er een referendum gekomen met vier of zes opties zelfs. (...) De uitslag was wederom Maashorst en ja, dat was toch voor veel mensen ook wel een soort van bezinning. – Respondent 11

De casus Maashorst laat zien dat er een belangrijk verschil zit tussen de voormalige gemeenten Uden en Landerd als het gaat om betrokkenheid van inwoners. Uit interviews blijkt dat de herindeling bij de inwoners van Landerd veel meer speelde dan in Uden. Dit wordt in de literatuur verklaard door het Calimero-effect van een kleinere gemeente ten opzichte van een grotere gemeente (Boogers & Schaap, 2011). De belangen van ‘de stad’ zijn groter, de stad heeft meer inwoners, een grotere electorale invloed en de ambtelijke organisatie is professioneler.

Van Twist et al. (2013) concluderen op basis van onderzoek naar 39 herindelingen dat het voor het draagvlak onder inwoners echt uitmaakt of er sprake is van een ‘gelijkwaardige herindeling’. Op basis van de analyse van Boogers en Schaap (2011) kan worden verklaard waarom de herindeling meer speelde in Landerd dan in Uden. Dit kwam, omdat de gemeente Landerd met 15.888 inwoners slechts een klein onderdeel van de nieuwe gemeente Maashorst zou worden, die daarnaast zou bestaan uit de gemeente Uden met 42.361 inwoners. Uit andere interviews over deze casus blijkt dat er vanuit beide gemeenten is ingezet op gelijkwaardigheid

samenwerkingspartners in de regio; bij maatschappelijk draagvlak steunen (een meerderheid van) de inwoners de gekozen herindeling.

³ De gemeente Mill en Sint Hubert hield op 23 januari 2020 een inwonersraadpleging met een opkomstpercentage van 61%, waarvan 75% stemde voor de gemeentelijke herindeling (Tweede Kamer, 2020). De gemeente Grave hield in maart 2021 een peiling over de herindeling met een opkomstpercentage van 79%, waarvan 67% de herindeling steunde (De Koster, 2021).

in het fusietraject en dat er om die reden ook voor is gekozen om één nieuwe gemeente op te richten in plaats van de gemeente Landerd op te heffen en bij de gemeente Uden te voegen (dit is de tweede herindelingsvorm zoals in paragraaf 3.2 is beschreven).

Gelijkwaardigheid was echt een dingetje. (...) Dus we hebben echt die term gelijkwaardigheid erin gefietst. Toen werd hier in Uden twee voor twaalf ineens een petitie gehouden om de naam gemeente Uden te houden. (...) En wij hebben toen aangegeven dat we niet voor niks hadden vastgelegd dat er onder gelijkwaardigheid een nieuwe gemeente zou komen met een nieuwe naam. Dat was politiek nog heel spannend geweest. – Respondent 11

Paragraaf 4 Regionale samenwerking

In paragraaf 2 is besproken dat de bestuurskracht van gemeenten onder druk komt te staan door taakverzwaring. Een deel van deze taken overstijgt de gemeentegrenzen, waardoor het handig is om regionaal samen te werken. De regio is in Nederland, ondanks het wettelijke kader, maar beperkt gereguleerd. In het verleden zijn er politieke discussies geweest over het creëren van een nieuwe bestuurslaag, maar dit is er nooit van gekomen (Korsten, z.d.). Door het gebrek aan regie vanuit het Rijk is er in de loop der jaren een wildgroei aan ad-hoc-samenwerkingsverbanden ontstaan, waarbij elk samenwerkingsverband weer een andere samenstelling, takenpakket en governance-structuur heeft (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

Door het toegenomen gemeentelijke takkenpakket wordt de regio steeds belangrijker. Nieuwe taken zijn specialistisch (bijvoorbeeld jeugdzorg) of overschrijden de gemeentegrenzen (bijvoorbeeld mobiliteit, economie en energieopwekking). In een interview met een respondent over de casus Maashorst, zei deze het volgende:

Je bent zelfs als gemeente Maashorst eigenlijk nog te klein om daar [landbouwtransitie] zonder hulp van het Rijk echt vorm aan te geven. – Respondent 11

Hiermee doelde de respondent op drie zaken: de landbouwtransitie overstijgt de gemeentegrenzen van de gemeente Maashorst, er is gebrek aan specialistische kennis en financiële middelen om hier goed vorm aan te geven.

De regio leidt tot een heel nieuw speelveld en allerlei nieuwe uitdagingen voor gemeenten (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021). De cases die ten grondslag liggen aan dit onderzoek vallen binnen de regio Noordoost-Brabant. Deze regio bestond voor deze herindelingen uit zestien gemeenten. Het gaat om een diverse regio met gemeenten zoals Den

Bosch en Oss, maar ook kleinere gemeenten zoals Boekel en Mill en Sint-Hubert. Met Meierijstad kwam er in 2019 een grotere gemeente bij als gevolg van een herindeling. Over de dynamiek in de regio zijn twee zaken op te merken die relevant zijn voor dit onderzoek en die ook naar voren kwamen uit de interviews.

Uit meerdere gesprekken blijkt dat er ergernissen zijn over het feit dat de kleinere gemeenten vaak minder aan samenwerkingsverbanden bijdragen. Hierbij gaat het niet alleen om financiële middelen, maar ook om ambtelijke capaciteit (Niessen, 2019). Daarnaast kunnen kleine gemeenten ook moeilijker hun eigen belangen op regionaal niveau naar behoren behartigen, omdat ze hiervoor niet de benodigde ambtelijke ondersteuning hebben. Tijdens de interviews haakten ook meerdere respondenten hierop in. Op de vraag of het voor kleinere gemeenten lastiger is om op regionaal niveau hun bijdrage te leveren en hun belangen te behartigen, antwoordden respondenten als volgt:

Ja, dat vond ik wel, maar niet zozeer dat ik me tekortgedaan voelde. Ik wilde graag mijn bijdrage leveren, maar zag dat dat gewoon erg moeilijk was. – Respondent 1

Er moest voor een regionaal project wat geld bij elkaar worden gelegd. Het zat niet in de reguliere begroting, dus was de discussie hoe we dat zouden gaan doen. Ik zeg, nou we delen het gewoon door tien. Boekel begon toen te sputteren, waarop Den Bosch zei, dan doen we het gewoon per inwoner, waarmee Den Bosch eigenlijk de rekening van Boekel een beetje betaalde. – Respondent 7

Je zag eigenlijk Den Bosch, Oss en Meierijstad, alle overleggen van het dagelijks bestuur, alle extra overleggen, informeel overleg tussen die drie burgemeesters en wethouders, daar werd de echte agenda wel bepaald. – Respondent 8

Aan de andere kant valt op dat de regionale samenwerking ook voor de middelgrote gemeenten een belangrijk motief was om te gaan herindelen. Hier zeiden respondenten het volgende over:

Eigenlijk was er voor Boxmeer niet eens echt de noodzaak om te gaan herindelen. Kijk je naar de grootte en functie die we hadden, we waren toch een beetje een centrumgemeente. – Respondent 2

Dan zie je gewoon dat Noordoost-Brabant, onze regio, dan heb je Den Bosch, je hebt Oss dat steeds groter werd, je hebt de vorming van Meierijstad. Dus het werden allemaal wat grotere gemeenten, waar die vijf in het oosten wel een beetje bij hingen. – Respondent 2

Kortom, waar de middelgrote gemeenten de nieuwe taken tot op zekere hoogte nog wel aankonden, was de herindeling voor hen van groot belang om op regionaal niveau mee te kunnen doen. Daarbij gaat het om de wens iets nuttigs bij te kunnen dragen en de belangen van de eigen gemeente goed te kunnen behartigen. Dit perspectief kan verklaren waarom er in relatief korte tijd binnen één regio drie herindelingen plaatsvonden: Meierijstad (2019), Land van Cuijk (2022) en Maashorst (2022).

Paragraaf 5 Kwetsbaarheid ambtelijke organisatie

De taakverzwaring die in paragraaf 2 is beschreven, heeft de afgelopen jaren geleid tot een flinke stijging van het aantal gemeenteambtenaren. In 2016 waren er nog ‘maar’ 157.210 mensen werkzaam bij gemeenten (A&O fonds Gemeenten, 2017). Dit was eind 2023 gestegen naar 189.500 mensen (Financieel Dagblad, 2024). De toegenomen vraag van gemeenten naar ambtenaren loopt gelijk op met de toegenomen spanning op de arbeidsmarkt (Centraal Bureau voor de Statistiek, z.d.). In deze paragraaf staat centraal hoe gemeenten met een kleine ambtelijke organisatie extra kwetsbaar zijn en hoe de krapte op de arbeidsmarkt er de afgelopen jaren voor heeft gezorgd dat dit een belangrijk motief is geworden om te gaan herindelen.

Tijdens de interviews gaven verschillende respondenten aan dat veel kleinere gemeenten kwetsbaar zijn in de ambtelijke bezetting. Bij kleine gemeenten is er vaak sprake van eenpitters, dat zijn ambtenaren die in hun eentje verschillende domeinen of beleidsterreinen beheren (Korsten, 2015). Dit maakt deze organisaties extra kwetsbaar. Dit heeft weer effect op de bestuurskracht van gemeenten zoals in paragraaf 1 van dit hoofdstuk is beschreven.

De taken die je op je afkrijgt, vragen toch om meer geschoold en opgeleid personeel en daar zit al een kwetsbaarheid in. – Respondent 2

Ik denk dat misschien wat meer efficiëntie zit in dat je je organisatie, je ambtelijke capaciteit op orde hebt, waardoor je ook gewoon je vergunningstermijnen kunt halen, dat je je klachten kunt afhandelen. – Respondent 11

Veel gemeenten kijken naar mogelijkheden om met deze kwetsbaarheid om te gaan. Voorafgaand aan de herindeling in Land van Cuijk was er sprake van een ambtelijke fusie tussen Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert, de zogenaamde CGM-organisatie. De meningen over de ambtelijke fusie, een variant tussen een compleet zelfstandige gemeente en een bestuurlijke fusie, verschillen en de respondenten laten ook wisselende geluiden horen. Een ambtelijke fusie lijkt vaak een opstap naar een herindeling. Op de vraag of dat klopt, antwoordden respondenten als volgt:

Dat is wel de conclusie die zij [Cuijk, Grave en Mill en Sint Hubert] trokken en als je daar niet eerlijk in bent, dan sneuvelen ze. Ze zijn niet voor de permanente dingen gebouwd. Nou ja, ik geloof dat de eerste, Blaricum, Eemnes en Laren, nog steeds bestaat. – Respondent 1

Ik vind ambtelijke fusies echt waardeloos. Ik vind dat gewoon twee keer niks; of blijf zelfstandig of ga gewoon herindelen. (...) Hier maak je een organisatie in mijn ogen heel ongelukkig van, want je werkt wel samen, maar je hebt twee of drie besturen te dienen. (...) Het is gewoon een excuus om niet te hoeven kiezen. – Respondent 7

Naast de kwetsbaarheid van kleine gemeenten, is er ook een achterstand op de arbeidsmarkt. Tijdens de interviews kwamen er vier redenen naar voren die deze stelling onderbouwen. Ten eerste kunnen grotere gemeenten een hoger salaris bieden dan kleine gemeenten. Het salarishuis van een gemeente begint bij de salarisschaal van de burgemeester en die is afhankelijk van het inwonertal (Bekkers, 2022). Daarnaast zijn er binnen grote gemeenten meer mogelijkheden om door te groeien, omdat deze vaak beschikken over meer managementlagen en -posities. Verder is er over het algemeen meer uitdaging in grote gemeenten. Dit wordt ook onderschreven door verschillende respondenten die stellen dat het bouwen van een nieuwe school het ingewikkeldste is wat een kleine gemeente doet. Ten slotte is het voor veel mensen aantrekkelijk om in een groter team te werken en te kunnen specialiseren, in plaats van veel onderwerpen alleen op te moeten pakken.

Uit de interviews blijkt dat de positie van de nieuwe gemeente op de arbeidsmarkt bijna altijd verbetert. Verschillende respondenten geven aan dat veel ambtenaren het aantrekkelijk vinden om bij een nieuwe gemeente aan de slag te gaan en iets mee op te bouwen. Ook merken respondenten op dat er na een tijdje ook medewerkers vertrekken die vanuit de oude gemeenten mee zijn overgegaan, maar niet kunnen aarden in de grotere organisatie of de veranderende cultuur. Het is echter een misvatting om een herindeling te zien als een permanente oplossing voor het personeelstekort:

Maar uiteindelijk verandert het aantal beschikbare mensen met een gemeentelijke herindeling niet. Het blijft natuurlijk concurrentie en als jij het dan makkelijker krijgt, dan hebben anderen het niet meer. – Respondent 15

Deze paragraaf heeft laten zien dat een tekort aan voldoende (gespecialiseerd) personeel een belangrijk motief is bij de totstandkoming van herindelingen. Kleine gemeenten zijn kwetsbaar vanwege de beperkte omvang van de ambtelijke organisatie. Uitval van bepaalde

ambtenaren kan grote consequenties hebben voor de continuïteit. Alle gemeenten hebben last van de oververhitte arbeidsmarkt, maar grote gemeenten kunnen zich op een aantal punten onderscheiden van andere gemeenten: salaris, doorgroeimogelijkheden, uitdaging en werken in teamverband. Uit deze paragraaf volgt dat de kwetsbaarheid van de organisatie en de achterstand op de arbeidsmarkt belangrijke motieven zijn om te gaan herindelen.

Hoofdstuk 6 Conclusie en discussie

Paragraaf 1 Conclusie

In dit onderzoek is aan de hand van een casestudy onderzoek gedaan naar de motieven van politici en bestuurders op gemeentelijk niveau om te kiezen voor een gemeentelijke herindeling. Op basis van de literatuur zijn er twee belangrijke aannames gedaan aan de hand waarvan dit onderzoek is uitgevoerd. De eerste aanname is dat het sinds 2002 rijksbeleid is om herindelingen van onderop te laten ontstaan. Dit zorgt ervoor dat het aan gemeentelijke beleidsbepalers is om hier een standpunt over in te nemen. De tweede aanname is dat beleidsbepalers een zekere drempel hebben om mee te werken aan een herindeling. Hiervoor is aangesloten bij de theorie van padafhankelijkheid en het neo-institutionalisme. Elke gemeente heeft een bestaansgeschiedenis en het bestaansrecht is wettelijk verankerd. Dat maakt dat degene die hieraan wil tornen de plicht heeft om de wenselijkheid hiervan te onderbouwen. Uit de interviews komen vier motieven naar voren die in een dergelijke discussie een rol spelen.

Bestuurskracht is het eerste, overkoepelende motief dat in dit onderzoek is gepresenteerd. Door aanhoudende taakverzwaring wordt het voor gemeenten steeds moeilijker om hun takenpakket naar behoren uit te voeren. Dit komt doordat deze maatschappelijke vraagstukken de schaal van veel gemeenten overstijgen. Denk daarbij aan de jeugdzorg, mobiliteit en de energietransitie. De drie motieven die hierna volgen, kunnen allemaal op de een of andere manier worden gekoppeld aan het containerbegrip dat bestuurskracht in de literatuur lijkt in te nemen.

Het tweede motief voor herindelingen heeft de laatste decennia aan waarde gewonnen. Waar het Rijk en provincies tot ver in de jaren negentig van bovenaf herindelingen oplegden, is het sinds de eeuwwisseling primair aan gemeenten zelf. En dan is het cruciaal dat er binnen een gemeente bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak is voor een herindeling. Gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor een gekozen oplossing kan het proces ingewikkelder maken, terwijl een duidelijke uitspraak van de bevolking in het voordeel van de herindeling het proces kan versnellen. Denk hierbij respectievelijk aan de bewoners van Schaijk die zich nog steeds verzetten tegen de gemeente Maashorst en de referenda in Grave en Mill en Sint Hubert die ervoor zorgden dat het politieke verzet tegen de herindeling werd gebroken.

Door de taakverzwaring van de afgelopen decennia wordt het voor gemeenten steeds belangrijker om op regionaal niveau te gaan samenwerken. Sommige maatschappelijke problemen zijn te groot voor individuele gemeenten en samenwerking vermindert de kwetsbaarheid. Echter, regionale samenwerking geeft een heel nieuwe dynamiek aan het lokale

bestuur. Kleine gemeenten zijn vaak niet in staat om een eerlijke bijdrage te leveren qua ambtelijke capaciteit of financiële middelen. Hierdoor kunnen ook de belangen van deze gemeenten niet goed worden behartigd. Bij de totstandkoming van de fusies uit deze casestudy lijkt de dynamiek in de regio een heel belangrijk motief te zijn geweest.

Het laatste motief is de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. Doordat in kleine gemeenten veel eenpitters zijn, is de continuïteit van de gemeentelijke taken bij ziekte of ontslag onvoldoende geborgd. Daarnaast hebben kleine gemeenten op de arbeidsmarkt een achterstand ten opzichte van grote gemeenten, omdat deze meer salaris, doorgroeimogelijkheden, uitdaging en samenwerking kunnen bieden.

Op basis van deze analyse kan worden gesteld dat steeds meer kleine gemeenten worstelen met het voortbestaan. Dit lijkt een indirect gevolg van het decentralisatiebeleid van het Rijk, waarbij vanuit de Haagse ministerietorens te beperkt wordt gekeken naar wat gemeenten aankunnen. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om, op basis van de nieuwe taken, de bestuurskracht te verbeteren. Veel kleine gemeenten komen de laatste jaren tot de conclusie dat de rek eruit is en opteren daarom voor een herindeling. Dit betekent niet dat herindelingen zich alleen maar beperken tot kleine gemeenten. Uit dit onderzoek blijkt dat ook middelgrote gemeenten kiezen voor herindelingen, maar wel om andere redenen. Voor middelgrote gemeenten lijkt vooral de regionale samenwerking van groot belang. Deze gemeenten merken dat ze regionaal te weinig kunnen inbrengen en daardoor hun eigen belangen onvoldoende kunnen behartigen.

Een indirect gevolg van de taakverzwaringen en decentralisaties is dat gemeenten zich gedwongen voelen om te herindelen, omdat ze anders hun taken niet meer naar behoren kunnen uitvoeren. Hoewel het Rijk al ruim twintig jaar als uitgangspunt heeft dat herindelingen van onderop tot stand moeten komen, blijft het de bestuurskracht van gemeenten onder druk zetten door bij decentralisaties onvoldoende te kijken naar wat alle gemeenten aankunnen. De gemeentelijke bestuurskracht moet niet pas aan het eind van een decentralisatietraject aan bod komen.

Paragraaf 2 Discussie

De uitkomsten van dit onderzoek bieden nieuwe inzichten voor de bestaande literatuur. In het theoretisch kader is de koppeling gemaakt met multi-level governance, neo-institutionalisme en de theorie van padafhankelijkheid. Voor wat betreft multi-level governance biedt dit onderzoek nieuwe inzichten in het samenspel van de verschillende bestuurslagen in Nederland. Het Rijk lijkt bij het verdelen van de taken over de verschillende bestuurslagen, weinig rekening

te houden met de vraag of gemeenten die taken wel aankunnen. De gevolgen daarvan ondervinden veel gemeenten die nu maar met moeite alle taken kunnen uitvoeren.

Hoewel het staatsbestel volgens de theorie van padafhankelijkheid rigide is, blijkt dit voor de gemeentelijke bestuurslaag niet te gelden. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de bestuurlijke kaart van Nederland heel erg veranderd. Het aantal gemeenten is drastisch verminderd en door decentralisaties en nieuwe maatschappelijke problemen blijven de taken van gemeenten toenemen. Dit onderzoek kan dienen als inspiratie en verrijking voor toekomstig onderzoek naar het samenspel tussen de Rijksoverheid en gemeenten.

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te bieden in de motieven die ten grondslag liggen aan gemeentelijke herindelingen. Hier is met voorliggend onderzoek een eerste aanzet toe gegeven. Om de waarde van dit onderzoek goed te kunnen interpreteren, is het van belang om hier een aantal kanttekeningen bij te plaatsen.

Zo is het van belang om te benoemen dat in de resultaten van dit onderzoek alleen de motieven zijn meegenomen die tijdens de interviews door meerdere respondenten zijn aangestipt. Met als doel om de resultaten breder te kunnen toepassen dan alleen voor deze twee cases, is hier best kritisch mee omgegaan, wat mogelijk tekort heeft gedaan aan andere interessante inzichten. Zo is er door enkele respondenten verwezen naar het belang van individuen bij dit soort ingewikkelde bestuurlijke trajecten. De wisseling van een burgemeester kan een herindelingsproces bemoeilijken of juist versnellen. Daarnaast is er regelmatig door respondenten verwezen naar het belang van betrouwbare financiering door het Rijk, waar het nu volgens respondenten nog aan tekort schiet, maar tijdens dit onderzoek zijn er geen structurele financiële voordelen voor fusiegemeenten ontdekt die een aanleiding kunnen vormen voor een herindeling.

Verder is het van belang om de bevindingen die met dit onderzoek zijn opgedaan, te toetsen bij andere herindelingsprocessen in andere provincies. De uitkomsten van dergelijk onderzoek kunnen de conclusies van dit onderzoek verder aanscherpen.

Literatuurlijst

- Allers, M. A., & De Kam, C. A. (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. In C. A. de Kam, J. H. M. Donders, & A. P. Ros (Red.), *Miljardendans in Den Haag* (pp. 185-207). SdU Uitgevers.
- Allers, M. A., & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl/10.1111/jors.12268>
- A&O fonds Gemeenten. (2017). *Personeelsmonitor gemeenten 2016*. Geraadpleegd van <https://www.aeno.nl/uploads/AO-fonds-Gemeenten-Personeelsmonitor-2016.pdf>
- Bekkers, H. (2022, 22 december). 'Stop onderlinge concurrentie gemeenten op loongebied'. Geraadpleegd op 24 juni 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/carriere/vng-beperk-loonverschil-ambtenaar-kleine-en-grote-gemeente>
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74. <http://dx.doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2016.04.003>
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, G. H. (2018). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie*. Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/decentralisatie_schaalvergroting_en_lokale_democratie_gevolgen_bestuurskracht_en_democratie_universiteit_twente.pdf
- Boogers, M. J. G. J. A., & Schaap, L. (2011). *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss*. Geraadpleegd van https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1347232/Schaap_Gemeentelijke_herindeling_Lith-Oss_110901_publishers_immediately.pdf
- Buizert, S. (2019). *Motieven voor gemeentelijke herindeling: Historisch vergelijkend onderzoek naar de motivatie van gemeentelijke fusies*. Geraadpleegd van https://studenttheses.universiteit leiden.nl/handle/1887/3190548?solr_nav%5Bid%5D=bc73ad36a51c38df8eb6&solr_nav%5Bpage%5D=0&solr_nav%5Boffset%5D=0
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (z.d.). *Spanning op de arbeidsmarkt*. Geraadpleegd op 24 juni 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/spanning-op-de-arbeidsmarkt>

- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022, 30 december). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. Geraadpleegd op 8 mei 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023>
- Centraal Planbureau. (2014). *Rapport Centraal Planbureau opkomstpercentage en herindelingen 31-10-2014*. Geraadpleegd van <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2014/10/31/rapport-centraal-planbureau-opkomstpercentage-en-herindelingen-31-10-2014>
- Chavannes, M. (2022, 10 maart). *Steeds meer taken, steeds minder macht: Hoe de gemeente wordt klemgezet door kabinet en Kamer*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://decorrespondent.nl/13179/steeds-meer-taken-steeds-minder-macht-hoe-de-gemeente-wordt-klemgezet-door-kabinet-en-kamer/765ddf4b-7bec-028b-31cf-946a9be65ce9>
- De Ceuninck, K., & Abma, K. (2017). Het herindelingsbeleid van Vlaanderen en Nederland vergeleken. *Bestuurswetenschappen*, 7(2), 39-59. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942017071002004>
- Derksen, W., Van der Drift, J. A., Giebels, R., & Terbrack, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten*. Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving.
- Ekamper, P., & Vermeulen, W. (2023). *Van Beesel tot Voorne aan Zee: Twee eeuwen gemeentegrenswijzigingen*. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://nidi.nl/demos/van-beesel-tot-voorne-aan-zee-twee-eeuwen-gemeentegrenswijzigingen/>
- Engels, J. W. M., & Fraanje, M. J. (2013). *De bestuurlijke organisatie van Nederland. Historie, grondslagen, werking en debat*. Wolters Kluwer.
- Financieel Dagblad. (2024, 21 mei). *Grootste groei van aantal gemeenteambtenaren in jaren*. Geraadpleegd op 24 juni 2024, van <https://fd.nl/economie/1517278/grootste-groei-van-aantal-gemeenteambtenaren-in-jaren>
- Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, R. M., Van Assenbergh, A. M., Brouwer, B. J., & Heins, H. J. (2008). *Effecten van gemeentelijke herindelingen*. Geraadpleegd van <https://docplayer.nl/9474260-Effecten-van-gemeentelijke-herindelingen-onderzoek-naar-twaalf-zuid-hollandse-herindelingen.html>
- Hanes, N. (2015). Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63-77. <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2013.869496>

- Hemerijck, A., & Verhagen, M. (1994). De institutionele factor: De maatschappelijke inbedding van de economie. *Beleid & Maatschappij*, 21(5), 214-216. Geraadpleegd van <https://ugp.rug.nl/beleidmaatschappij/article/view/26865>
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie; Theorie van democratie in actie*. Geraadpleegd van <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/35205/340127.pdf;jsessionid=5ECB8FACC83C7EF8FB60CA24090DAF6D?sequence=1>
- 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>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government. *Annual Review of Political Science*, 12, 225-241. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.12.041107.102315>
- De Koster, Y. (2021, 21 maart). *Raad is na jaren fel verzet om: Grave wil herindelen*. Geraadpleegd op 16 juni 2024, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/raad-gaat-na-jaren-overstag-grave-wil-herindelen>
- Korsten, A. F. A. (z.d.). *Reorganisatie van het binnenlands bestuur en de gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Geraadpleegd van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Binnenlands%20bestuur/Reorganisatie%20van%20het%20binnenlands%20bestuur.pdf>
- Korsten, A. F. A. (2015). *Waarin veel kleine gemeenten sterk en zwak zijn*. Geraadpleegd van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Zwakten%20van%20kleine%20gemeenten.pdf>
- Korsten, A. F. A., & Tops, P. W. (1998). *Lokaal bestuur in Nederland: Inleiding in de gemeentekunde*. Samson.
- Korsten, A. F. A., Abma, K., & Schutgens, J. M. L. R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten; Meten, vergelijken en beoordelen*. Geraadpleegd van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Bestuurskracht,%20Gemeente/Bestuurskracht%20van%20gemeenten,%20boek.pdf>
- Lisci-Wessels, T. (2004). *Ontwikkeling van het aantal gemeenten sinds 1900*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/-/media/imported/documents/2004/11/2004-k1-b-15-p056-art.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Handboek gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd van

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2020/12/07/handboek-gemeentelijke-herindeling>

- Moisio, A., & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
Geraadpleegd van https://www.researchgate.net/profile/Antti-Moisio/publication/272795680_The_Impact_of_Municipal_Mergers_on_Local_Public_Expenditures_in_Finland/links/59b10b8c458515a5b488fc58/The-Impact-of-Municipal-Mergers-on-Local-Public-Expenditures-in-Finland.pdf
- Niaounakis, T. K. (2021). *Economies of scale: a multi-level perspective*. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid%3Affc8d0e8-b31d-4584-a54b-331cb6950dee>
- Niessen, I. (2019). Onderlinge solidariteit bij regionale samenwerking. In M. A. Allers, & G. A. van Nijendaal (Red.), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt?* (pp. 45-52). Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/28/essaybundel-regionaal-samenwerken>
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Princeton University.
- Otto, M. J. (2006). *Gemeentelijke herindeling: De burger buitenspel?* Geraadpleegd van <https://thesis.eur.nl/pub/3807>
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Geraadpleegd van <https://www-cambridge-org.ezproxy.leidenuniv.nl/core/books/participation-and-democratic-theory/75E1EDCA6842303901349FB5D3B0F261>
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Postma, E. (2002). *Leren van een Gemeentelijke Herindeling*. Millpress Science Publishers.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2021). *Droomland of niemandsland? Uitgangspunten voor het besturen van regio's*. Geraadpleegd van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/06/24/adviesrapport-droomland-of-niemandsland>
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251.
<http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>

- Rijksoverheid. (2019). *Beleidskader gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2019/03/22/beleidskader-gemeentelijke-herindeling>
- Rutte, M., & Samson, D. (2012). *Bruggen Slaan* [Regeerakkoord]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>
- Schaap, L. (2015). *Lokaal bestuur*. Convoy.
- Van Schie, A., & Verduin, C. (2013). Het huis van Thorbecke: Tijd voor een verbouwing? *Bestuurskundige Berichten*, 28(3), 17-21. Geraadpleegd van <https://scholarlypublications.universiteitleid.nl/handle/1887/3212295>
- Steunenberg, B., De Vries, J., & Soeters, J. L. M. L. (1996). Het neo-institutionalisme in de bestuurskunde. *Bestuurskunde*, 5(5), 212-216. Geraadpleegd van https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/120241677/Steunenberg1996neo_institutionalisme.pdf
- Van Thiel, S. (2021). *Bestuurskundig onderzoek; Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho.
- Torfs, I., Callens, C., Wayenberg, E., Verhoest, K., & Voets, J. (2023). *Effecten van gemeentelijke fusies in internationaal perspectief*. Geraadpleegd van https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_14d36bb3bed6403480c5896c21b6f3d4.pdf
- Tweede Kamer. (2020). *Samenvoeging van de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis*. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20201103/memorie_van_toelichting_3/document3/f=/vldijcwlwoo7.pdf
- Twist, M. J. W., Schulz, M. S., Ferket J. M. A., Scherpenisse, J., & Van der Steen, M. (2013). *Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling*. Geraadpleegd van <https://www.delokalepartij.org/wp-content/uploads/Lichte-evaluatie-gemeentelijke-herindeling-NSOB-eindversie-15-april-2013.pdf>
- Voermans, W., & Waling, G. (2018). *Gemeente in de genen: Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland*. Prometheus.
- De Vries, R., Vringer, K., Wentink, C., & Visser, H. (2019). *Gemeentelijke bestuurskracht en de energietransitie*. Geraadpleegd van <https://www.pbl.nl/publicaties/gemeentelijke-bestuurskracht-en-de-energietransitie>

Werkgroep Openbaar Bestuur. (2010). *Rapport Brede Heroverwegingen: Openbaar Bestuur*.

Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/04/01/18-openbaar-bestuur>

Van der Woude, W. (z.d.). *Artikel 124 – Autonomie en medebewind*. Geraadpleegd op 4 mei

2024, van <https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-hoofdstuk-7-decentralisatie/artikel-124-autonomie-en-medebewind/#omvang-provinciale-en-gemeentelijke-autonomie>