

MANIFEST

WETENSCHAP DRAAGT MEDE DE CONCLUSIE : BETER GEEN GEMEENTELIJKE FUSIE

MET STEUNBETUIGINGEN EN BIJDRAGEN VAN

Dr. Linze Schaap
Mr. Dr. Jan R. Lunsing
Dr. Steven de Waal
Dorus Teeuwen
Harm Rozie
Vereniging Nederlandse Gemeenten

CITATEN UIT PUBLICATIES VAN

Prof. Dr. Maarten Allers
Mr. A.M. van Assenbergh
Ir. Ruud Beerepoot
Binnenlands Bestuur
Prof. Dr. Jos Blank
B.J. Brouwer MSc
Prof. Dr. Bas Denters
Prof. Mr. Dr. Douwe Jan Elzinga
Drs. Rien Fraanje
Dr. Flóra Felsö
Dr. Bieuwe Geertsema
Tom de Greef, MSc
Prof. Dr. Hans de Groot
Dr. Alex van Heezik
Drs. H.J. Heins
Prof. Dr. Michiel Herweijer
Dr. Ir. Pepijn van Houwelingen
Dr. B.L. Van Hulst
Prof. Dr. Ruud Koole
Prof. Dr. A.F.A. Korsten
Drs. Jantine Kriens
Drs. M. van Luik
Thomas Niaounakis MSc
Dr. Julian van Ostaijen
Prof. Dr. Kim Putters
Prof. Dr. Wim Voermans
Dr. Geerten Waling
Mr. H.D. Tjeenk Willink
Mr. Jan van Zanen

INLEIDING

Dit manifest wordt u aangeboden door de Samenwerkende Raadsfracties Hoeksche Waard en het Burgercomité Hoeksche Waard. In dit manifest vindt u namen van statuur op het gebied van onderzoek naar democratie en lokale politiek, bestuurskundige modellen, gemeentelijke samenwerkingsvormen en staatsrechtelijke vraagstukken. Als u verder leest kan een simpel 'ja' op het provinciedossier niet meer comfortabel voelen. Herindelen is achterhaald, het tij is al gekeerd en het is de hoogste tijd voor nieuwe vormen van samenwerking. We doen een beroep op uw morele kompas: roep een halt toe aan klakkeloos opschalen.

Binnenkort moet u een besluit nemen over een opgelegde herindeling van de Hoeksche Waard. Het herindelingsdossier van onze gemeenten is omstreden. Een meerderheid van 3 van de 5 gemeenten wil helemaal niet herindelen. De inwoners willen het ook niet want 70% stemde 'tegen'. Bij gebrek aan feiten om de herindeling te onderbouwen maakt Provincie Zuid-Holland gebruik van framing en van algemene uitspraken. Ook verdraaien zij uitkomsten en ervaringen uit de bestuurlijke praktijk. U wordt dus gevraagd een uitspraak te doen op basis van een dossier met gebrekkige, eenzijdige en gekleurde informatie en bovendien staat u ook nog onder druk van een oude kabinetsuitspraak dat opschalen de meest gewenste optie is voor kleinere gemeenten. Maar is dat wel echt zo?



U kunt niet zomaar meer zeggen: 'De Provincie zegt dat het beter is en kabinetsbeleid is opschalen, dus laten we maar vóór stemmen.' Dat kan niet meer omdat u niet de ogen mag sluiten voor een voortschrijdend inzicht. Om u te helpen hebben wij een groot aantal deskundigen, onderzoekers en wetenschappers voor u bezocht en gesproken, en een literatuurstudie gedaan. We hebben ook gezocht naar onderzoeken die aantonen dat herindelen financieel en doelmatig beter is, maar die hebben we niet gevonden.

Laten we vooral ook leren van de recente verkiezingsuitslagen, waarbij lokale partijen indrukwekkende resultaten hebben geboekt ten koste van landelijke partijen, zoals in Goeree-Overflakkee waar de lokale partij Vitale Kernen de grootste winnaar werd met een verdubbeling van het aantal zetels van drie naar zes. Het ligt voor de hand dat inwoners massaal kiezen voor deze partij omdat zij niet tevreden zijn over de resultaten van de herindeling op de kernen van de nieuwe gemeente. Voorkom dat hetzelfde gebeurt in onze gemeenten! Stem tegen de voorgenomen herindeling en geef ons daarmee de kans om samen met de Provincie een passende manier van samenwerken uit te werken voor de regionale opgave.

Er is veel onderzoek uitgevoerd naar en ervaring opgedaan bij gefuseerde gemeenten in Nederland. De praktijk wijst uit dat:

- ▶ Kleine gemeenten de decentralisaties in het sociale domein beter en voortvarender hebben ingevoerd dan grotere gemeenten.
- ▶ Van alle onderzochte herindelingen er niet één geval bekend is waarbij aantoonbaar financieel voordeel is behaald voor de deelnemende gemeenten en hun inwoners.
- ▶ Heringedeelde gemeenten niet doelmatiger werken.
- ▶ Burgers vinden dat de dienstverlening na een herindeling niet toeneemt en vertrouwen verliezen in politiek en bestuur.

STEUNBETUIGINGEN AAN ONS MANIFEST KREGEN WIJ VAN VOLGENDE DESKUNDIGEN

Dr. Linze Schaap, universitair hoofddocent Bestuurskunde aan Tilburg University en projectleider van het evaluatie-onderzoek naar de gemeentelijke herindeling Súdwest-Fryslân

(in opdracht van de Tweede Kamer, gepubliceerd in: Reynaert, H. (ed.), 2015, Uitdagingen voor de lokale besturen 2015-2019, Brugge: Vanden Broele, 37-59. En onze mailwisseling maart 2018)

‘We hebben geconcludeerd, dat de gemeente Súdwest-Fryslân beter dan haar voorgangers in staat was strategische visies te formuleren, beleid te maken en regie te voeren, en een betere ambtelijke organisatie had. Deze ontwikkelingen waren deels het gevolg van de herindeling, deels van eigen keuzes van de gemeente. (...). **Daarnaast hebben we geconcludeerd, dat de dienstverlening minder goed was dan voorheen. (...) Tevens hebben we geconcludeerd dat de lokale democratie verslechterd was. Zoals we eerder aangaven, is hier sprake van een inherent effect van herindeling.**’

De stelling van Dr. Schaap is daarom:

‘Voor het oplossen van schaalvraagstukken zijn creatievere oplossingen nodig dan herindeling en intergemeentelijke samenwerking.’

Mr. Dr. Jan R. Lunsing, bestuurskundig onderzoeker

(mail maart 2018)

‘in alle onderzoeken voor vele rekenkamercommissies heb ik nog nooit vastgesteld dat herindeling de oplossing voor een probleem was. Sterker, kleinere gemeenten slagen er keer op keer in om de maatschappelijke problemen op creatieve en adequate wijze aan te pakken. Op één probleem na. Kleinere gemeenten hebben vaak niet de schaal om dure monitor en controle-instrumenten op te zetten voortvloeiend uit de strenge regels die centrale overheid oplegt. **Een klein beetje meer vertrouwen in de kracht van kleine gemeenten levert dan ook veel meer besparingen op, dan de kostbare opschaling en regeldrift van een wantrouwende centrale overheid.**’

Dr. Steven de Waal, Public Space, Dorus Teeuwen en Harm Rozie van Communication Concert

(per mail maart 2018)

‘Ons rapport ‘Burgermacht bij grenscorrecties van gemeenten’ (dec. 2017) laat zien dat er een **ongefundeerde opschalwoede is ontstaan in de afgelopen decennia die de lokale democratie verzwakt en uitholt.** Onze conclusie en aanbeveling: stop daar mee. Overheveling van taken van rijk en provincies naar gemeenten vereist juist versterking van de lokale democratie. Dat begrijpen burgers en lokale politici en ze handelen daarnaar. De recente verkiezingen laten zien dat de lokale betrokkenheid bij politiek weer toeneemt. Vooral in de kleinere en middelgrote gemeenten stemt ongeveer eenderde van de kiezers op lokale partijen die zich herkenbaarder profileren, met duidelijke issues die met en in het belang van burgers ontstaan. Herindeling en opschaling is hier niet de oplossing voor het effectief en efficiënt organiseren van de taken op gemeentelijk niveau. Samenwerking tussen gemeenten kan wel veel beter, ook wat democratische vorm en controle betreft. Investeren in die vernieuwing en daarbij vooral gebruik maken van de burgerkracht die het resultaat is van nieuw democratisch bewustzijn op lokaal niveau, dat is wat ons betreft de weg die nu open ligt. Den Haag kan en moet met een voorhoede van daadkrachtige gemeenten concrete stappen zetten. Dat betekent, waar dat speelt, op de schreden van een herindeling terugkeren en ruimte maken voor staatsrechtelijke experimenten met nieuwe vormen van democratie.’

De Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG

(per mail maart 2018)

‘Een gemeente moet als autonome bestuurslaag zelfstandig over het bestaansrecht kunnen besluiten. Gemeenten, als eerste overheid, kunnen immers zelf het beste bepalen op welke wijze ze hun eigen gemeenschappen voorzien. Voor de VNG blijft dan ook herindeling van onderop onverkort het uitgangspunt. **Zo moet een gemeente zelf de keuze kunnen maken om, in plaats van herindeling, op andere manieren (m.n. via samenwerking met andere gemeenten) te komen tot een acceptabele wijze van invulling en uitvoering van taken.**’

Prof. Dr. Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden, directeur van COELO

(Rijksuniversiteit Groningen, 28 mei 2010). (Economisch statistische berichten 2010, vol.95, No. 4599, p. 341-342)

Allers concludeert in zijn bijdrage 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', dat de doelstellingen van het kabinet niet worden gehaald. In ieder geval niet in de eerste 7 jaar na herindeling. Uit het onderzoek blijkt dat na fusie minder burgemeesters, wethouders en raadsleden nodig zijn wat kosten bespaart maar ook extra kosten ontstaan door hogere salarisschalen en extra managementlagen. **Kleine gemeenten hebben naar verhouding juist minder ambtenaren in dienst dan grotere gemeenten en de totale uitgaven per inwoner zijn bij kleine gemeenten lager dan bij grote gemeenten.**

Prof. Dr. Maarten Allers en Dr. Bieuwe Geertsema, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

(Binnenlands Bestuur, 'COELO: fusies leveren geen geld op' 4 juli 2014). ('Kabinet rekent zich rijk met gemeentelijke opschaling', Me Judice, 9 november 2012)

Bekritisieren het voornemen van Rutte II tot opschaling naar gemeenten van 100.000 inwoners: De ingeboekte besparingen zijn nergens op gebaseerd.

Het afgelopen decennium stegen de kosten in fusiegemeenten juist sterker dan in niet-heringedeelde gemeenten. 'Ik weet niet of een fusie financiële voordelen kan opleveren. We hebben geen enkele categorie gemeenten gevonden waar besparingen zijn gerealiseerd. Op basis van ons uitgebreide onderzoek hebben wij geen aanwijzingen ontdekt dat er wel mogelijkheden zijn.'

Prof. Dr. Maarten Allers en Tom de Greef, MSc, onderzoeker bij COELO en promovendus bij Rijksuniversiteit Groningen

(website RUG, 28 november 2017)

Publicatie over een onderzoek naar kostenbesparingen bij samenwerkingsverbanden: 'Gemeenten krijgen steeds meer taken door decentralisaties, en de bestaande taken worden steeds complexer door nieuwe wetgeving en maatschappelijke ontwikkelingen. Vooral kleinere gemeenten hebben daardoor vaak een schaalprobleem. Gemeentelijke herindeling kan dan helpen, maar vergroot tevens de schaal van alle gemeentelijke activiteiten- ook waar dat onnodig is of zelfs onwenselijk.'

Prof. Dr. Jos Blank (Technische Universiteit Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam, IPSE Studies) en Prof. Dr. Hans de Groot (Universiteit Twente)

(Jos Blank, Hans de Groot, 'Paspoort duurder door gemeentelijke schaalvergroting', Me Judice, 26 november 2012)

stellen dat een vergroting van gemeenten niet alleen gepaard gaat met forse overgangskosten op korte termijn maar ook met hogere kosten per inwoner op de langere termijn. **'Het is een fictie dat met deze maatregel kosten zijn te besparen.'** Zij baseren zich o.a. op onderzoek naar de kosten van afvalbeheer bij gemeenten (Dr.Flóra Felsö, Dr. Hans de Groot en Dr. Alex van Heezik 2011, IPSE Studies Technische Universiteit Delft) waaruit blijkt dat een gemiddelde gemeente met 40.000 inwoners te maken heeft met vrijwel constante schaalopbrengsten: vergroting of verkleining levert geen kostenvoordeel op. **Boven dat inwoneraantal van 40.000 is al snel sprake van schaalnadelen.**

Mr. Jan van Zanen, burgemeester van Utrecht en voorzitter Vereniging Nederlandse Gemeenten

(VNG Magazine, 'Nieuwe zuurstof voor de lokale democratie', januari 2018)

'Het lokaal bestuur heeft de laatste jaren meer aan belang gewonnen; gemeenten hebben door decentralisaties op het gebied van zorg, jeugd en participatie meer taken gekregen. Dat gaat gepaard met vernieuwingen in de aanpak en dat gaat over het algemeen uitstekend. Van de vier bestuursniveaus vind ik dat de democratie op lokaal niveau de meeste vitaliteit vertoont.'

'Het kabinet heeft alle redenen om zuinig te zijn op gemeenten. Het moet gemeenten ruimte geven om zelf beleid te maken, op maat, en met de mogelijkheid van onderling verschil.'

Samenwerking met andere gemeenten die gericht is op bepaalde taken en andere ongemoeid laat, biedt veelal een alternatieve oplossing voor schaalproblemen. Samenwerking kan dus worden beperkt tot taken waarbij schaalvoordelen een rol spelen. De conclusie was dat ook bij samenwerken geen kostenbesparingen worden gevonden ten opzichte van kleine gemeenten die hun taken zelfstandig vervullen. Kortom, de omvang van gemeenten is dus minder belangrijk dan beleidsmakers vaak denken.

Dr. B.L. Van Hulst, TU Delft en Prof. Dr.H. de Groot, Universiteit Twente.

(Benchmark burgerzaken. IPSE Studies Technische Universiteit Delft)

concluderen in onderzoek naar de efficiëntie van de afdeling burgerzaken dat **gemeenten tot 17.000 inwoners het meest efficiënt zijn**. Tussen 17.000-65.000 inwoners is het beeld wisselend, maar boven 65.000 inwoners worden duidelijk schaalnadelen geconstateerd. **Bovendien zijn gemeenten na een herindeling gedurende enkele jaren significant minder doelmatig dan niet heringedeelde gemeenten.**

Het is maar zeer de vraag of het kabinet in de voorgaande periodes er verstandig aan heeft gedaan in te zetten op schaalvergroting, stellen **Dr. Bart van Hulst en Prof. Dr. Jos Blank**. Zij trekken de vergelijking met onderwijs en de zorg waar ook fors is ingezet op schaalvergroting. Uit verschillende onderzoeken van IPSE Studies blijkt inmiddels dat de schaalvergroting zo ver is doorgesloten dat de voordelen zijn omgeslagen in nadelen. 'Uit een meta-analyse van internationale studies blijkt dat de zorgkosten juist het laagst zijn in ziekenhuizen die kleiner zijn dan de meeste Nederlandse ziekenhuizen.' (Nederlandse ziekenhuizen te groot voor verdere schaalvoordelen' Bart van Hulst en Jos Blank, ESB Gezondheidszorg, 11 mei 2017)

Dr. Linze Schaap, universitair hoofddocent bestuurskunde Tilburgse School voor Politiek en Bestuur

'Er zijn maar weinig positieve effecten van fusie aantoonbaar. (Recht.nl).'

Tien jaar na de herindeling van Achterhoek en Liemers zegt hij: **'De doelstellingen van een gemeentelijke herindeling worden nooit gehaald, begin er niet aan.'** Volgens Schaap worden gemeenten niet sterker, nauwelijks slagvaardiger en de kwaliteit van beleid gaat er bijna nooit op vooruit. **'De verbeteringen die een herindeling moeten brengen, worden altijd schromelijk overdreven.'** (Omroep Gelderland, 2015) In het Algemeen Dagblad zegt hij over de groeiende ergernis van burgers over de Provincie, met name bij vraagstukken als herindeling: 'Zuid-Holland staat al jaren bekend als een provincie die snel fusies afdwingt. Maar dat is niet voor alle gemeenten het juiste instrument.

Drs. Jantine Kriens, algemeen directeur VNG

(VNG Magazine, nov. 2017)

'Als gemeenschap krijgen kleine gemeenten zaken veel sneller voor elkaar. Sommige opgaven kun je het best op een kleine schaal aanpakken, terwijl je voor andere beter kunt samenwerken op grote schaal.'

Prof. Dr. Jos Blank en Thomas Niaounakis MSc, wetenschappelijk onderzoeker IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

(Publiek Denken nr. 5, 2016)

betogen in hun bijdrage 'Illusies over fusies, is big echt wel zo beautiful?': **'Onze conclusie is dat de grens van opschaling in de meeste publieke sectoren is overschreden en dat het fusietijdperk moet worden afgesloten.** Fusies blijken zo hun eigen dynamiek te hebben. Zo is er een diepgeworteld geloof van beleidmakers in big is beautiful. Verder spelen perverse prikkels een rol, zoals het verminderen van de transactiekosten, het versterken van de concurrentiepositie of de politieke-bestuurlijke kracht en het eigenbelang van het management in de vorm van status, macht, beloning. Deze dynamiek moet worden onderkend en met regulering worden bestreden.

Gerichte schaalvergroting via alternatieve vormen zoals intergemeentelijke samenwerking biedt nog wel perspectief om van schaalvoordelen te profiteren daar waar dat loont.'

In opdracht van **Binnenlands Bestuur** is een onderzoek uitgevoerd door **I&O Research** onder ambtenaren die werkzaam zijn in het sociaal domein (zorg, jeugd, werk en inkomen) en burgers. Conclusie: Ambtenaren uit gemeenten tot 20.000 inwoners vinden, veel meer dan hun collega's uit grotere gemeenten, dat de decentralisaties (grote) positieve gevolgen hebben voor hun inwoners. Datzelfde verschil komt naar voren bij de vraag rondom het verloop van de transitie. **Hoe kleiner de gemeente, hoe soepeler de (her)inrichting van het sociaal domein verloopt.** (Binnenlands Bestuur, 3 november 2016, redacteur Yolanda de Koster. I&O Research)

Drs. Rien Fraanje, Prof. Dr. Michiel Herweijer, Ir. Ruud Beerepoot, Mr. A.M. van Assenbergh, B.J. Brouwer MSc, Drs. H,J. Heins

'Herindelingen gewogen, een onderzoek naar de doelen, effecten en het proces van herindelingen', RijksUniversiteit Groningen en bureau Berenschot (oktober 2008)

'Een herindeling is een ingrijpend proces. **Los van een aanlooperperiode van twee jaar voorbereiding, kost het vanaf de ingangsdatum ook weer minimaal vier jaar voordat een gemeente zijn zaken weer redelijk op orde heeft. Staat die inspanning in verhouding tot de aard en omvang van het probleem waarvoor herindeling een oplossing moet bieden?** Het verdient alleen daarom al aanbeveling om ook alternatieven voor herindeling zoals ambtelijke reorganisaties, veranderde vormen van inhuur en uitbesteding, veranderde intergemeentelijke samenwerking en regionale woningbouwplanning te bestuderen.

DEMOCRATISCHE WAARDEN, KLOOF INWONERS EN (POLITIEK) BESTUUR

Dr. Ir. Pepijn van Houwelingen, wetenschappelijk medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau SCP

(uit: 'Louter negatieve effecten bij herindeling', 17 april 2015, Binnenlands Bestuur)

concludeert op basis van een metastudie, opkomstcijfers, het nationaal kiezersonderzoek en interviews: naarmate de omvang van het lokale bestuur groter wordt, neemt de burgerparticipatie af. **Een omvang van ongeveer tienduizend inwoners lijkt voor veel vormen van politieke participatie een optimale omvang van lokaal bestuur.**

Prof. Dr. Bas Denters, bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Twente

(symposium 'Lokale autonomie onder druk?' van het kennisnetwerk Lokaal 13)

Volgens grootschalig onderzoek naar de effecten van schaalvergroting van het openbaar bestuur in Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zwitserland blijkt dat de tevredenheid onder burgers het grootst is in Zwitserland, het land met de kleinste gemeenten. Europees gezien is het Nederlandse bestuur 'redelijk grootschalig'. Europese gemeenten hebben een gemiddeld inwonersaantal van 5000; beduidend minder dan de gemiddelde Nederlandse gemeente. **Denters ziet geen heil in opschalingen, vanwege de afname van maatschappelijke betrokkenheid bij grotere gemeenten.**

Denters adviseert een voorbeeld te nemen aan Zwitserland, waar gemeenteraden veel meer dan in Nederland controleren wat er in Gemeenschappelijke regelingen wordt bedacht en besloten. Denters constateert dat de huidige Nederlandse wetgeving beperkingen heeft, maar volgens hem zijn er binnen de bestaande wettelijke kaders oplossingen denkbaar.

(uit: 'Louter negatieve effecten bij herindeling', Binnenlands Bestuur, 17 april 2015)

Mr. H.D. Tjeenk Willink, oud-informateur en Minister van Staat

In VNG Magazine, december 2017

beschrijft het gevaar van het verlies aan politieke waarden bij opschaling: bestuurlijke motivaties geven de doorslag terwijl de politiek buitenspel wordt gezet.: 'De politiek wordt geacht steeds opnieuw te bepalen wat het algemeen belang inhoudt.[...]Maar politieke visies zijn verwaterd, vaak ingewisseld door financieel-economische overwegingen. Tjeenk Willink pleit voor een open politiek debat: **'Welke oplossingen zijn er denkbaar en welke instrumenten kunnen daarvoor worden ingezet? Te vaak beperkt de politieke en publieke discussie zich tot het laatste.'**

Prof. Dr. Kim Putters, Nederlands bestuurskundige, politicus en bestuurder, hoogleraar beleid en sturing van de zorg aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, directeur SCP

(9 december 2015 Het Financieele Dagblad 'Gun Burger de Regio')

pleit voor een regionale bestuurslaag die direct gekozen wordt door de inwoners: 'De regionale stem kan tegelijk met de stem bij gemeenteraadsverkiezingen worden uitgebracht, waardoor een directe binding met de kiezer ontstaat. Die is echt wel in staat om twee hokjes rood te kleuren. **Putters vindt dat Den Haag de discussie over een regionale bestuurslaag opnieuw moet aangaan.**

Als tussenoplossing ziet Putters een regionale samenwerking á la Drechtsteden. 'Zo'n tussenmodel, wat mij betreft op weg naar rechtstreeks gekozen regionale besturen, maakt voorlopig de beste kans in de trage besluitvorming rond democratische vernieuwing.

Niemand lijkt zich er voor in te zetten maar het moet wel gebeuren, want de steeds beter met kennis en opleiding toegeruste burgers willen van hun democratische rechten gebruik kunnen maken.'

Dr. Geerten Waling, historicus en postdoc onderzoeker en coördinator van het interdisciplinaire profileringsgebied Politieke Legitimiteit van de Universiteit van Leiden, en Prof. Dr. Wim Voermans, hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden, en wetenschappelijk directeur van het Instituut Publieksrecht

(‘Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Nederland’ februari 2018)

besteden in hun boek ruimschoots aandacht aan de vele opgelegde gemeentelijke fusies. Zij stellen dat dit zorgt voor een grotere kloof tussen burger en bestuur, met een lagere opkomst tot gevolg. ‘Tot het jaar 2000 was er misschien nog winst te halen met een gemeentelijke herindeling, maar nu nauwelijks nog’ aldus Voermans (AD van 21 februari 2018). ‘Toch wordt het de burgers door de strot geduwd. **Ik noem het de religie van de schaalvergroting. Een doorgeslagen managementdenken, opgedrongen door de Provincie. Zo vervreemdt de overheid zich van de bevolking.**’

Dr. Geerten Waling

(artikel Elsevier ‘Arrogante overheid drukt fusies gemeenten door’, 28 november 2017).

waarschuwt voor verlies aan burgervertrouwen bij het doordrukken van fusies.

Hij stelt dat er vanuit democratisch oogpunt grote nadelen aan opgelegde fusies zitten. De gemeenteraden worden weliswaar groter, maar staan ook verder op afstand van de burger.

De herkenbaarheid die zo belangrijk is voor de lokale politiek valt daarmee deels weg. Hij ziet een landelijke ontwikkeling dat gemeenten die niet willen fuseren, hun inwoners per referendum zich vragen uit te spreken. Met grote opkomst tot gevolg en een duidelijk ‘Nee’ tegen de voorgenomen herindeling. Maar de provinciebesturen oefenen, met goedkeuring van onze vorige minister van Binnenlandse Zaken, grote druk uit op gemeenten om de fusies toch door te drukken. **‘Als de weerstand onder burgers zo overduidelijk blijkt uit referenda, opiniepeilingen, petitie en allereerst al de teneur in de gemeenteraad, dan is het kwalijk én onverstandig van bestuurders om een gemeentelijke herindeling door te drukken.** Veel burgers verliezen hun laatste restje vertrouwen en keren zich af van de democratie. Een inktzwart scenario dat al grotendeels werkelijkheid is.’

Prof. Dr. Michiel Herweijer, bijzonder hoogleraar bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen en Drs. Rien Fraanje, ROB

(‘Innoveren in samenwerking; een alternatief voor herindeling?’ , Bestuurswetenschappen, 2013 nr. 3, pag. 58 e.v.)

‘De vraag voor de nabije toekomst is of gemeenten van provincies en het rijk de ruimte krijgen om verder ervaring op te doen met intergemeentelijke samenwerking. Als dat het geval is zullen nieuwe vormen van samenwerking ongetwijfeld hun intrede doen en ontstaat een lappendeken van samenwerkingsverbanden en -constructies. Differentiatie in vorm, zeggenschap en uitkomst van beleid zal een onontkoombaar gevolg zijn. Dat zal menig uniformiteit en blauwdrukdenker een doorn in het oog zijn. Eenheid in de bestuurlijke inrichting geeft in ieder geval de Haagse beleidsmakers meer overzicht en duidelijkheid, maar is funest voor de creativiteit. In die zin is voor de komende jaren de verdere decentralisatie van nieuw beleid naar gemeenten en provincies een lakmoesproef: zal het Kabinet-Rutte ook differentiatie in samenwerkingsvormen toestaan en daarmee verdere innovatie in het openbaar bestuur stimuleren?’

Dr. Julian van Ostaijen, Universitair docent Bestuurskunde aan Tilburg Universiteit en wetenschappelijk adviseur bij ProDemos

(‘Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie’, 2018)

ziet problemen ontstaan nu de opkomsten voor gemeenteraadsverkiezingen steeds lager worden, en bovendien de sociaal-demografische groep die wel naar de stembus gaat een heel andere is dan de groep die niet gaat. Hij concludeert ook dat landelijke politici het lokale bestuur zien als tweederangs bestuur, als afgeleid van en ondergeschikt aan de landelijke politiek en landelijke overheid. **‘Dat strookt niet met enkele grondbeginselen van ons binnenlands bestuur, maar heeft wel concrete gevolgen voor de lokale autonomie die mede daardoor onder druk staat.’**

Prof. Dr. Bas Denters

(Uit: 'Bestuurskracht van gemeenten, Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen en het vraagstuk herindeling', Open Universiteit)

Het landelijk herindelingsbeleid uit de jaren tachtig en negentig wordt getypeerd als 'het succes van falend beleid'. Hij stelde na onderzoek (1996) dat de ambtelijke coördinatie na herindeling meer formeel verliep, waardoor veel van de natuurlijke coördinatie verloren ging. Na herindeling optredende grotere planmatigheid leidde weliswaar tot meer streven naar doelgericht bestuur, maar het aantal nota's en dus papier steeg ook sterk. **Het aantal gemeenschappelijke regelingen daalde niet, terwijl dat wel verwacht was. De lasten voor burgers daalden evenmin, maar stegen niet zelden naar het niveau van de oorspronkelijke fusiepartner(s) met de hoogste tarieven.** Daar stond tegenover dat de ambtelijke organisatie na herindeling meer op poten kwam te staan, binnen het politiek primaat van een bestuur. Dat duurde soms enige tijd, omdat organisatieculturen naar elkaar moesten toegroeien. Voor veel burgers was de kwalitatieve vooruitgang in de gemeentelijke prestaties na herindeling zelden zichtbaar. De participatie van burgers in de gemeentelijke politiek en burgerzin namen doorgaans niet toe, hier en daar zelfs af. De voordelen van herindeling bleven dus vaak intern.

Prof. Dr. Arno Korsten (2003)

'De stelling dat gedwongen herindeling van plattelandsgemeenten leidt tot minder bestuurlijke drukte wordt wel onderbouwd door te verwijzen naar de afname van gemeenschappelijke regelingen na herindeling en bij continuïteit hiervan dat minder bestuurlijke stoelen moeten worden aangeschoven.

Commentaar: **Onderzoek toont echter niet aan dat het aantal gemeenschappelijke regelingen doorgaans als gevolg van herindeling terugloopt.** En als de hoeveelheid 'bestuurlijke armen, ogen en oren' afnemen, verplaatst het intra- en intergemeentelijk overleg zich naar overleg tussen ambtenaren. **Overigens is opmerkelijk dat het argument van herindeling vanwege bestuurlijke drukte nooit door bestuurders van plattelandsgemeenten wordt gebruikt. Het argument is achterhaald.'**

Prof. Dr. Ruud Koole, Universiteit van Leiden

(Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur, S&D, jaargang 70, nummer 4, juli 2013)

geeft een reactie op het toenmalig regeerakkoord over herinrichting van het binnenlands bestuur: **'Het verminderen van bestuurlijke drukte bereik je dus niet zomaar door een bestuurslaag te schrappen of door gemeenten of regio's samen te voegen'**. Daar kunnen andere redenen voor zijn, maar het is te eenvoudig om de oplossing voor bestuurlijk drukte vooral te zoeken in structuurwijzingen.

Prof. Dr. A.F.A. Korsten en Drs. M. van Luik

('Bestuurskracht van gemeenten, Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen en het vraagstuk herindeling' 2007)

'Bestuurskracht werd een adagium, zelfs een toverwoord, om fusies van vooral kleinere gemeenten tot stand te brengen. Later ging het echter ook om grotere gemeenten, met de bedoeling deze, tegen de achtergrond van ruimtelijke en andere knelpunten die de gemeentelijke ontwikkeling belemmerden, groter te maken. **Door te pleiten voor méér bestuurskracht werd niet gedacht aan een intelligente nieuwe manier van organiseren van het ambtelijk of bestuurlijk werk in de vorm van bijvoorbeeld shared services noch aan subtiele vormen van interactie tussen burgers en bestuurders of doorzettingsmacht, maar aan een bepaalde gemeentegrootte.'**

OVER RECHTEN VAN GEMEENTEN EN INWONERS

Prof. Mr. Dr. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar Staatsrecht

(Binnenlands Bestuur, juli 2017, 'Wild-West cultuur bij een herindeling').

In zijn column bekritiseert Elzinga de ondemocratische gang van zaken bij een fusie van Heerlen en Landgraaf in Limburg. Ook hier opereerde de provincie op het randje van wettelijke kaders: **'Meer in algemene zin zijn er veel redenen om de rechtsbescherming van gemeenten bij herindeling aanzienlijk te versterken, want nu dreigt een wild-west cultuur te ontstaan, waarin gemeenten zonder zeggenschap in hun bestaan worden bedreigd.'**