

Lichte evaluatie gemeentelijke herindeling

Inzichten op basis van 39 herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel

Prof. dr. M.J.W. van Twist

Dr. M. S. Schulz

J. Ferket MA

Drs. J. Scherpenisse

Dr. M. van der Steen

Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding.....	5
2. Het onderzoek.....	8
3. Drijvende kracht achter herindeling.....	11
4. Draagvlak en verzet bij herindeling.....	14
5. De invloed van het procesverloop.....	17
6. Ambities bij herindeling.....	21
7. Conclusies.....	24
8. Reflecties op het onderzoek.....	27
9. Over de rol van de provincie tot slot.....	31
Literatuur- en bronnenlijst.....	33
Bijlage 1: Overzicht onderzochte herindelingen.....	42
Bijlage 2: Verantwoording online enquête.....	45
Bijlage 3: Vragenlijst.....	47

Samenvatting

In de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel hebben in de periode 1999-2010 enkele tientallen gemeentelijke herindelingen plaatsgehad. Deze herindelingen zijn stevast ingezet vanuit de gedachte dat met een grotere schaal gemeenten de uitdagingen van de toekomst beter het hoofd kunnen bieden. De provincies hebben besloten gezamenlijk lessen te trekken over de ontwikkelingen en resultaten op het gebied van gemeentelijke herindelingen. Dat past in de verantwoordelijkheid van de provincie om de kwaliteit van het lokaal bestuur te waarborgen.

Doelstelling van dit lichte evaluatieonderzoek naar gemeentelijke herindelingen is om herindeling als proces te begrijpen en te bezien hoe de uitkomsten van dat proces kunnen worden beoordeeld: welke lessen kunnen worden getrokken uit gemeentelijke herindelingen in de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel in de periode 1999-2010? De centrale onderzoeksvraag, die als vertrekpunt van dit onderzoek door de drie provincies is meegegeven, is: *Wat zijn de effecten van gemeentelijke herindeling in de Provincies Gelderland, Limburg en Overijssel in de periode 1999-2010 ten aanzien van de gemeentelijke taakuitoefening, financieel-economische positie, kwaliteit bestuur en ambtelijke organisatie, bestuurlijke drukte, positie in de bestuurlijke omgeving en de relatie tot de burger, zijn vooraf gestelde doelstellingen behaald en was herindeling op die aspecten voldoende duurzaam in de zin dat bij het voorbereidingsproces voldoende is geanticipeerd op de ontwikkelingen die na de effectivering van de herindelingen op de gemeenten afkwamen?* Ten behoeve van de lichte evaluatie is een documentanalyse gemaakt. Daarnaast is een online enquête opgesteld die is ingevuld door politici, bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgers in de 39 heringedeelde gemeenten. Tevens zijn de tussentijdse bevindingen getoetst in een survey-feedback sessie die georganiseerd is voor bestuurders dan wel ambtenaren in elk van de drie aan het onderzoek deelnemende provincies.

Het oordeel over zowel het instrument gemeentelijke herindeling als de provincie of het rijk als *drijvende kracht* is mild, zo blijkt uit het onderzoek. Van de respondenten zou 87% van degenen die de gemeente zelf als drijvende kracht achter het proces van de herindeling zien opnieuw voor herindeling kiezen als ze het vandaag nog eens zouden moeten of mogen overdoen. Opvallend is dat ook 67% van degenen die niet de gemeente zelf, maar de provincie zien als drijvende kracht achter de herindeling opnieuw voor die herindeling zou kiezen. In gevallen waarin het rijk de drijvende kracht is, gaat het nog steeds om iets meer dan de helft. Blijkbaar is er ook waardering voor een midden-bestuur en een centrale overheid die verantwoordelijkheid neemt als het gaat om zoeken naar de juiste gemeentelijke schaal.

Het *draagvlak* voor herindeling wordt vooral als hoog gepercipieerd bij direct betrokken partijen zoals het college van B&W, de top van de ambtelijke organisatie, de provincie en is lager bij de gemeenteraad. Waar draagvlak ontbreekt begint het *verzet*. Dit komt vooral tot uiting bij burgers en maatschappelijke organisaties. Het verzet tegen herindeling blijkt groter naarmate de omvang van de te fuseren gemeenten meer verschilt. Ook is er een verband tussen de aanwezigheid van draagvlak en het al dan niet gelijksoortige karakter van de fusiegemeenten in die zin dat een fusie van gelijksoortige gemeenten op meer draagvlak kan rekenen.

Terugkijkend op de herindelingen die in deze lichte evaluatie zijn meegenomen komt het overgrote deel van de respondenten tot een mild oordeel over het *procesverloop*: ruim twee derde geeft aan dat het proces achteraf bezien is meegevallen. De meeste herindelingen beginnen moeizaam, om na verloop van tijd soepeler en minder beladen te worden. Wel gaan herindelingsprocessen vaak gepaard met frictiekosten. Deze frictiekosten worden in de praktijk vaak verkeerd ingeschat. In die gevallen wordt het overigens altijd duurder en niet goedkoper dan verwacht.

Gemeentelijke herindeling draagt volgens de direct betrokkenen vooral bij aan de realisatie van organisatorische *ambities* zoals het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de

ambtelijke organisatie en het verbeteren van de dienstverlening. Tegelijkertijd vinden de respondenten dat de financiële lastendruk voor burgers, de betrokkenheid en de band met de burgers eerder verslechteren dan verbeteren. Desondanks oordelen respondenten mild over herindeling. Slechts 28% van de respondenten geeft aan dat de ambities niet zijn bereikt of dat hen onduidelijk is wat de herindeling heeft opgeleverd.

De keuze voor samenwerken of samengaan is voor respondenten helder: 69% zou achteraf bezien opnieuw kiezen voor herindeling – al dan niet met een andere combinatie van gemeenten of op een later moment. *Alternatieve vormen* hebben minder de voorkeur. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat herindeling onomkeerbaar is. Het realiseren van een herindeling vraagt in het begin veel tijd, inzet en het verwerven van draagvlak, maar dat gaat voorbij zodra de herindeling een feit is. Samenwerking (als alternatief voor herindeling) kent een meer permanente investering van aandacht, tijd en zorg. Het lijkt lichter en gemakkelijker, maar is op langere termijn meer intensief en veeleisend.

De hoofdconclusies

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat mensen die bij de herindeling betrokken waren en mensen die achteraf met de gevolgen van de herindeling worden geconfronteerd *mild* oordelen over die herindelingen. Ze zijn gematigd positief en zien het nut van de operatie in. Ook wanneer herindeling wordt bezien in relatie tot alternatieven, zoals een ambtelijke fusie of een intergemeentelijke samenwerking, is ruim twee derde van de respondenten van mening dat zij de herindeling het beste alternatief blijven vinden. Daarbij moet vanzelfsprekend worden opgemerkt dat resultaten uit het verleden geen garantie voor de toekomst zijn. We kijken niet naar voorkeuren voor nieuwe herindeling, maar naar beoordeling achteraf van eerder ondernomen herindelingen.

De tweede hoofdconclusie van het onderzoek is dat herindeling in de eerste plaats organisatorische ambities realiseert. Herindeling draagt bij aan het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. Let wel, dat zijn dus niet perse interne aangelegenheden; bestuurskracht vergroten zegt iets over de interne capaciteit om extern meer en betere resultaten te boeken. Gemeenten versterken zichzelf, om vervolgens in hun gemeente 'buiten' beter te kunnen presteren. Tegelijkertijd geeft het merendeel van de respondenten aan dat herindeling de relatie van de gemeente met de gemeenschap kan verminderen. De band met de burger verslechtert door herindeling eerder dan dat deze verbetert. Ook de herkenbare identiteit van de gemeente gaat er eerder op achteruit dan vooruit. Dat maakt dat herindeling geen instrument is om een democratisch tekort of een te grote afstand tot de burger op te lossen, maar vooral een instrument is om de gemeente als entiteit en organisatie met haar taken in het publieke bestel te verbeteren. Daar kan de burger en de gemeenschap op termijn van profiteren, wat uiteraard gevolgen kan hebben voor de relatie tussen gemeente en burger. Daar gaat dit onderzoek echter niet op in.

1. Inleiding

De schaalgrootte van gemeenten is een terugkerend thema in de discussie over de inrichting van het lokaal bestuur. Gemeenten moeten enerzijds voldoende schaal hebben om efficiënt en professioneel te opereren, maar anderzijds ook zoeken naar een schaalniveau waarmee een goede maatschappelijke inbedding en democratische legitimiteit is geborgd. Gemeentelijke herindeling als vorm van opschaling is één mogelijkheid om tegemoet te komen aan de opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien. In de afgelopen decennia hebben er bij voortduring herindelingen plaats gehad in Nederland, en daarvoor was de schaal van de gemeente al evenmin een vaststaand gegeven. Ook voor de komende jaren blijft herindeling een thema en zijn er reeds de nodige herindelingen van gemeenten voorzien.

In de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel hebben in het achter ons liggende decennium enkele tientallen gemeentelijke herindelingen plaatsgehad. Deze herindelingen zijn stevast ingezet vanuit de gedachte dat met een grotere schaal gemeenten de uitdagingen van de toekomst beter het hoofd kunnen bieden. Het vergroten van de bestuurskracht is daarbij een belangrijke ambitie in veel herindelingen geweest. Het gegeven dat heringedeelde gemeenten zich inmiddels ook weer in allerlei samenwerkingsverbanden begeven, ambtelijke fusies voorbereiden en in sommige gevallen zelfs plannen maken voor een nieuwe herindeling is voor de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel aanleiding geweest om te bezien hoe gezamenlijk lessen te trekken zijn over de ontwikkelingen en resultaten op het gebied van gemeentelijke herindelingen. Dat past in de verantwoordelijkheid van de provincie om de kwaliteit van het lokaal bestuur te waarborgen.¹ Onderzoek naar herindeling kan in die zin een bijdrage leveren aan de vormgeving van nieuwe provinciale visies op het lokaal bestuur en de bestuurlijke organisatie.

Onderzoeksvraag in deze lichte evaluatie

Doelstelling van dit lichte evaluatieonderzoek naar gemeentelijke herindelingen is om herindeling als proces te begrijpen en te bezien hoe de uitkomsten van dat proces kunnen worden beoordeeld: welke lessen kunnen worden getrokken uit gemeentelijke herindeling in de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel in de periode 1999-2010? De centrale onderzoeksvraag, die als vertrekpunt van dit onderzoek door de drie provincies is meegegeven, is:

Wat zijn de effecten van gemeentelijke herindeling in de Provincies Gelderland, Limburg en Overijssel in de periode 1999-2010 ten aanzien van de gemeentelijke taakuitoefening, financieel-economische positie, kwaliteit bestuur en ambtelijke organisatie, bestuurlijke drukte, positie in de bestuurlijke omgeving en de relatie tot de burger, zijn vooraf gestelde doelstellingen behaald en was herindeling op die aspecten voldoende duurzaam in de zin dat bij het voorbereidingsproces voldoende is geanticipeerd op de ontwikkelingen die na de effectuering van de herindelingen op de gemeenten afkwamen?

¹ I.R.M. Peelen (2012). *Aanvraag offerte lichte evaluatie gemeentelijke herindeling in de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel*; Tweede Kamer der Staten Generaal (2012). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gemeentelijke Herindeling*, 28750.

De centrale onderzoeksaspecten ten behoeve van het onderzoek

De volgende onderzoeksaspecten zijn door de drie provincies meegegeven als centrale aspecten voor het onderzoek:

- (a) Initiatief voor het herindelingsproces,
- (b) Kwaliteit van de gemeentelijke taakuitoefening,
- (c) Financieel-economische positie van de gemeente,
- (d) Bestuurlijke kwaliteit in de gemeente,
- (e) Kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat bij de gemeente,
- (f) Bestuurlijke drukte in overlegcircuits,
- (g) Aantal samenwerkingsverbanden dat gemeenten hebben,
- (h) Gemeentelijk en maatschappelijk voorzieningenniveau,
- (i) Positie in de bestuurlijke omgeving bijvoorbeeld ten opzichte van het Rijk en provincie,
- (j) Relatie met de burger als gevolg van herindeling,
- (k) Ontwikkelingen die sinds de herindeling op gemeenten afkomen,
- (l) Voornemens voor nieuwe fusieplannen,
- (m) Nieuwe of geïntensiveerde samenwerkingsverbanden.

Heringedeelde gemeenten wordt in het onderzoek nadrukkelijk niet de maat genomen en dit verslag van de lichte evaluatie moet dan ook niet worden gelezen als een beoordeling van de afzonderlijke herindelingen uit het verleden. De provincies willen het onderzoek gebruiken om vooruit te zien. Daarom wordt in dit onderzoek ook aandacht besteed aan een vergelijking van gemeentelijke herindeling met andere (alternatieve, innovatieve) vormen van intergemeentelijke samenwerking.

In toenemende mate zijn immers in het lokaal bestuur meer of minder ingeregelde samenwerkingsverbanden tussen gemeenten tot ontwikkeling gekomen die – al dan niet formeel afgedekt en vastgelegd – beogen dezelfde kwesties te adresseren waar ook gemeentelijke herindeling een oplossing voor beoogt te bieden: het realiseren van voldoende schaal, het borgen van voldoende professionaliteit, et cetera. Die samenwerkingsverbanden kenmerken zich door het gedeeld inzetten van elkaars ambtenaren, gebruik maken van elkaars producten en diensten en samen optrekken in het kader van grote opgaven in het fysieke of sociale domein, ingegeven door onder meer noodzakelijke taakuitbreiding, efficiency- en schaalvoordelen. Gemeentelijke herindeling is één mogelijkheid om de beoogde schaalvoordelen te realiseren en de benodigde professionaliteit te ontwikkelen, maar zeker niet de enige. En gegeven de daarmee verbonden transactie- en transitiekosten is het ook niet vanzelfsprekend de beste optie. Naar de toekomst toe zou gemeentelijke herindeling in ieder geval in dat bredere perspectief moeten worden geplaatst om te voorkomen dat het antwoord van gisteren zonder meer geldig wordt verklaard voor de indringende vragen van morgen.

Nieuw rijksbeleid

De lichte evaluatie van gemeentelijke herindeling tussen 1999 en 2010 in de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel waarvan hier verslag wordt gedaan is in de zomer van 2012 van start gegaan. Inmiddels is de omgeving waarbinnen het onderzoek gestalte krijgt, veranderd. Met het aantreden van kabinet Rutte II in november 2012 en de vaststelling van het regeerakkoord 'Bruggen slaan' is dit onderzoek in een wat ander daglicht komen te staan. In het regeerakkoord kondigen de coalitiepartners VVD en PvdA aan dat zij op de lange termijn naar een andere indeling en schaal voor het openbaar bestuur toe willen. 'Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen.'² Dit is mede ingegeven door de decentralisatieoperaties die volgens het kabinet in het sociale domein vragen om een dergelijke schaalgrootte van gemeenten. Het Rijk wil zich in overleg met provincies en gemeenten richten op het eindbeeld van 100.000+ gemeenten en nodigt de overheden uit hiertoe

² Regeerakkoord VVD en PvdA, *Bruggen slaan*, 29 oktober 2012, p. 40.

voorstellen te doen, waarbij overigens wel het adagium geldt, dat herindeling van onderop het meest wenselijk moet worden geacht. Tegelijk dringt de minister van BZK aan op een verdubbeling in het tempo van herindeling ten opzichte van de voorgaande periode.

Het regeerakkoord en vooral de koppeling met de decentralisatieoperaties die daarin wordt gelegd, zorgen ervoor dat 'het herindelingsdebat' waaraan deze lichte evaluatie wil bijdragen opnieuw actueel en politiek gevoelig is geworden op een wijze die bij de start van het onderzoek niet was voorzien. Het ligt in de lijn der verwachting dat veel gemeenten de gevolgen van de grote decentralisatieoperaties die nu in gang zijn gezet niet vanuit de eigen organisatie alleen kunnen accommoderen, omdat het hen daarvoor eenvoudigweg aan capaciteit, professionaliteit en schaal ontbreekt. Dit maakt dat veel gemeenten de noodzaak voelen om (intensiever en minder vrijblijvend) de onderlinge samenwerking aan te gaan, en wellicht ook op zeker moment de optie van samengaan (via herindeling) overwegen om tegemoet te komen aan de grote opgaven waar gemeenten zich voor gesteld zien. Gemeentelijke herindeling wordt daarbij overigens terecht als instrument benaderd met de nodige terughoudendheid. Recente ontwikkelingen roepen desalniettemin onvermijdelijk de vraag op of de gemeentelijke herindeling meer dan een instrument uit het verleden is (of kan zijn) en wellicht ook kansen biedt voor de toekomst in het denken over de inrichting van het lokaal bestuur.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek inclusief de methoden uiteengezet. In hoofdstuk 3 tot en met 6 worden op basis van de analyse van de online enquête en de survey-feedbacksessies de uitkomsten van het onderzoek weergegeven. Daarbij beschrijven we niet alleen de feitelijke uitkomsten, maar brengen we de data uit de survey en de inzichten uit de feedbackbijeenkomsten door nadere analyse met elkaar in verband. Aansluitend volgen in hoofdstuk 7 de conclusies van het onderzoek, evenals de conclusies op de verschillende onderzoeksaspecten. Tot slot bespreken we in hoofdstuk 8 een aantal reflecties op het onderzoek en in hoofdstuk 9 bespreken we de rol van de provincie in het bijzonder.

2. Het onderzoek

In opdracht van de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel hebben wij onderzoek gedaan naar 39 herindelingen verdeeld over de drie provincies. Het ging om 17 heringedeelde gemeenten in Gelderland, 10 in Limburg en 12 in Overijssel die in de periode 1999 tot en met 2010 hebben plaatsgevonden. In Limburg zijn ook twee gemeenten bij het onderzoek betrokken die tweemaal heringedeeld zijn.³ Ter verdieping van de inzichten uit dit onderzoek zal in de provincie Limburg nog een aanvullend onderzoek worden uitgevoerd.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van *documentanalyse* en de *survey-feedback* methode. De onderzoeksmethode omvat om te beginnen het uitvoeren van een enquête waarin gestandaardiseerde vragen worden gesteld, die vervolgens worden geduid in feedbackbijeenkomsten met vertegenwoordigers uit betrokken gemeenten. Belangrijk is om vast te stellen dat waar de documentenstudie eerst en vooral feitenonderzoek betreft, de vragenlijst met name gericht is op het in kaart brengen van opvattingen en inzichten bij betrokkenen ten aanzien van die feiten. Tegelijk moet daarbij overigens weer worden opgemerkt dat de opvattingen en inzichten van betrokkenen zelf weer bestuurlijk relevante feiten zijn, omdat ze sturend zijn voor hoe er in de toekomst geoordeeld en gehandeld wordt.

Documentanalyse

Ons onderzoek is gestart met een uitgebreide documentenstudie. De drie provincies hebben alle relevante documentatie ter beschikking gesteld, waaronder begrepen: correspondentie van provincie met gemeenten, herindelingsplannen, herindelingsontwerpen, zienswijzen van Gedeputeerde Staten, wetsvoorstellen en memories van toelichting, en bestuurskrachtmetingen. Bij de verschillende heringedeelde gemeenten zijn vervolgens meer documenten opgevraagd die inzicht geven in de doelstellingen, de structuur, het proces en de effecten van herindeling, met name is gevraagd naar evaluaties van de herindeling. Op basis van deze documenten zijn ten behoeve van het onderzoek profielen opgesteld van de verschillende herindelingen om te begrijpen hoe die herindelingen zijn verlopen en welke bijzonderheden daarbij zijn opgetreden.

In de documentatie die we hebben ontvangen over de 39 onderzochte herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel zijn weinig evaluaties te vinden. Dat is temeer opvallend daar allerlei vormen van intergemeentelijke samenwerking (zoals die van shared service centra of gemeenschappelijke regelingen) juist uitgebreid zijn onderzocht en geëvalueerd.⁴ In beginsel natuurlijk omdat betrokkenen willen weten wat de samenwerking oplevert en of de verwachte voordelen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd door publiek geld in gezamenlijkheid met andere partijen te besteden. Een andere uitleg is dat samenwerking omkeerbaar en veranderbaar is, hetgeen evaluatie nuttiger maakt. Dat ligt anders als het om gemeentelijke herindeling gaat, zo is tijdens een van feedbackbijeenkomsten besproken. De onomkeerbaarheid van een herindeling die eenmaal is gerealiseerd maakt blijkbaar dat evaluatie minder nuttig of noodzakelijk wordt geacht. Herindelingen zijn ingrijpende en grote processen, hetgeen evaluatie in eerste aanleg logisch maakt; tegelijkertijd is de praktijk kennelijk anders en heeft het weinig nut om een gegeven nieuwe situatie, die onomkeerbaar is, alsnog te evalueren.

Online enquête

Ten behoeve van deze lichte evaluatie is een vragenlijst opgesteld die aan politici, bestuurders, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en burgers in de heringedeelde gemeenten is toegezonden.⁵ Ambtenaren van de verschillende gemeenten, die ten behoeve van dit onderzoek als liaison naar hun gemeente optraden, hebben daartoe namen en contactgegevens ter

³ Zie bijlage 1 voor een overzicht van de in dit onderzoek betrokken herindelingen.

⁴ VNG (2012). *Grip op samenwerken* (Den Haag).

⁵ Zie bijlage 2 voor de verantwoording van de online enquête en bijlage 3 voor de vragenlijst.

beschikking gesteld van personen in de hiervoor genoemde categorieën die volgens hen als ervaringsdeskundigen gelden. Veel respondenten waren betrokken bij de herindelingen die we hebben onderzocht. Anderen zijn later met de gevolgen van de herindeling geconfronteerd en hebben zich in die hoedanigheid een beeld gevormd over de fusie. Weer anderen hebben zich gedurende de herindeling als betrokken buitenstaander een beeld gevormd van wat er gaande was en wat daarvan de waarde was. Door middel van de vragenlijst hebben wij onderzoek gedaan naar de opvattingen en inzichten van respondenten ten aanzien van de herindeling.

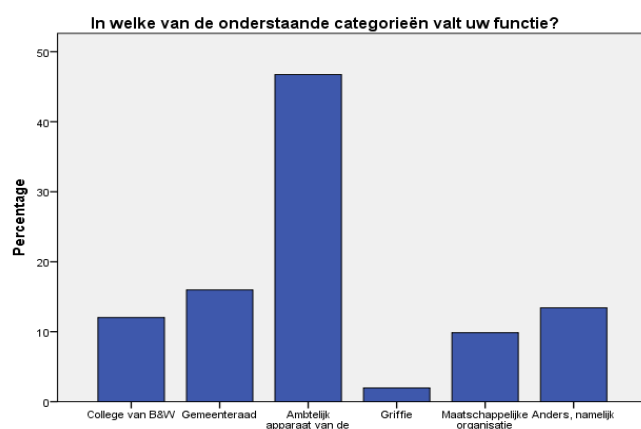
De analyse die we in dit verslag presenteren is tot stand gekomen op basis van de reacties van 507 respondenten die de online enquête hebben ingevuld. De verdeling van de respons over de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel is met respectievelijk 30%, 33% en 37% redelijk gelijkmatig verdeeld.

Aan het onderzoek hebben vooral respondenten deelgenomen die bij de herindelingen betrokken waren en weten hoe die herindeling in de praktijk vorm heeft gekregen. Figuur 1 laat zien dat respondenten vooral in de voorbereidingsfase en de daadwerkelijke integratie een rol hadden. Tevens is te zien dat een substantiële groep respondenten niet bij de herindeling betrokken was. Zij kennen de herindeling niet van binnenuit. Daar waar dit tot relevante verschillen leidt worden beide groepen bij de weergave van analyses in dit verslag apart weergegeven om zo te laten zien of het voor het oordeel achteraf uitmaakt of een respondent de herindeling ook daadwerkelijk heeft meegemaakt. Daarbij geldt in algemene zin dat er in het onderzoek een lichte bias aanwezig is, aangezien respondenten die aangeven betrokken te zijn geweest bij de herindeling over het algemeen positiever over die herindeling oordelen dan respondenten die meer op afstand stonden.

Fase	Betrokken bij herindeling?	
	Ja	Nee
Vorbereiding van de herindeling	64%	36%
Integratie van de gemeenten	71%	29%
Evaluatie van de herindeling	49%	51%

Figuur 1: betrokkenheid bij herindeling

Verder valt op dat de vragenlijst vooral is ingevuld door respondenten die aan de binnenkant van het openbaar bestuur werkzaam zijn. Raadsleden, bestuurders en vooral ambtenaren zijn goed vertegenwoordigd in de resultaten. Dat met name ambtenaren als respondenten naar voren komen, heeft overigens te maken met het feit dat zij doorgaans langer werkzaam zijn bij de gemeente dan politici en bestuurders. Het geheugen is dan ook met name op ambtelijk niveau georganiseerd. In de analyses die we in dit verslag presenteren maken we zo nodig een onderscheid tussen de resultaten van ‘interne’ (raad, college, ambtelijk apparaat, griffie) en ‘externe’ (maatschappelijke en andere partijen) respondenten. Zo wordt inzichtelijk of respondenten die bij (een van) de heringedeelde gemeenten werkzaam zijn of waren er een substantieel andere mening op na houden dan respondenten die zich meer aan de buitenkant van het proces bevinden.



Figuur 2: functie van respondenten

Een reden voor de provincies om dit onderzoek gezamenlijk te laten uitvoeren is dat gezamenlijkheid vergelijking tussen de drie provincies mogelijk maakt. Analyse van de data laat echter op heel veel punten geen significante of substantiële verschillen in de uitkomsten tussen de drie provincies zien. De provincie waarin de herindeling plaats heeft is geen verklarende variabele voor bijvoorbeeld de mate van verzet of draagvlak, frictiekosten of de mate waarin ambities worden gerealiseerd. Herindelingen

zijn uniek en steeds verschillend, maar die verschillen zijn onafhankelijk van de provincie. In dit verslag laten we dan ook ten aanzien van veel thema's de meer generieke en geaggregeerde analyse zien, met resultaten die gelden over de grenzen van provincies heen en besteden we juist aandacht aan verschillen wanneer nuancering op zijn plaats is. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de documentenstudie, de antwoorden op de 'open vragen' die opgenomen zijn in de enquête en de opbrengsten uit de feedbacksessies die in elk van de drie provincies hebben plaatsgevonden.

Survey-feedbacksessies

De opbrengsten uit de vragenlijst hebben we tijdens survey-feedbacksessies met ambtenaren en bestuurders besproken. In elk van de provincies was een dergelijke feedbackbijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomsten is de data gepresenteerd en is de betekenis daarvan bediscussieerd door de aanwezigen. Doelstelling van de feedbackbijeenkomsten was het duiden van de resultaten en het verdiepen van ons inzicht in de onderzochte herindelingen, door terug te kijken en in samenspraak te begrijpen wat de enquêteresultaten nu eigenlijk te zeggen hebben als het gaat om opvattingen en inzichten over herindeling als instrument. Zo is een combinatie van analyseren en leren ontstaan, die bijdroeg aan onze bevindingen en tevens inzichten opleverde voor de deelnemers zelf. Hoewel actuele discussies over de schaal van de gemeente en de relatie met de decentralisatieoperaties aan de orde zijn gekomen was het niet onze intentie om tijdens de bijeenkomsten tot een opvatting te komen over toekomstige uitdagingen. Decentralisaties en mogelijke opschaling is in de bijeenkomsten weliswaar door sommige aanwezigen ingebracht, maar is geen expliciet onderwerp van onderzoek geweest. Het vormt daarom ook geen onderdeel van deze rapportage.

Bij de feedbackbijeenkomst in de provincie Gelderland waren naast ambtenaren van de provincie ook ambtenaren (o.a. gemeentesecretarissen, en management-, juridisch-, communicatie- en concernadviseurs/medewerkers) van zeven van de onderzochte gemeenten aanwezig. Daarnaast waren er de deelnemers van twee gemeenten die zich momenteel in een herindelingstraject bevinden. Bij de feedbackbijeenkomst in de provincie Limburg waren vertegenwoordigers van acht van de tien deelnemende gemeenten aan het onderzoek aanwezig. Het betrof onder andere ambtenaren die werkzaam zijn als bestuurs- en directie adviseur, strategisch adviseur, en directiesecretaris. In Overijssel waren overwegend burgemeesters en wethouders aanwezig van 21 gemeenten bij de feedbackbijeenkomst.

3. Drijvende kracht achter herindeling

Voor elke herindeling is er is altijd een partij die het initiatief neemt om van herindeling een thema te maken. Dat kan bijvoorbeeld het gemeentebestuur zijn dat de indruk heeft het alleen niet meer te redden of dat juist de volgende stap wil zetten in een goede, jarenlange samenwerking met een buurgemeente of dat op zoek is naar uitbreidingsmogelijkheden. In dergelijke gevallen begint het initiatief voor de herindeling lokaal, van onderop. Maar het initiatief kan ook liggen bij het Rijk of de provincie, bijvoorbeeld als provinciale bestuurskrachtmetingen laten zien dat een gemeente kwetsbaar is geworden. Wanneer de eerste stap is genomen en herindeling een serieuze optie wordt, vraagt die gemeentelijke fusie veel tijd en aandacht. Er is dan een drijvende kracht die het herindelingsproces gaande houdt.

De drie onderzochte provincies hebben alle drie het debat over gemeentelijke herindelingen aangezwengeld, wat niet wil zeggen dat ze daarmee ook het initiatief voor iedere afzonderlijke herindeling hebben genomen. Over sommige herindelingen was het gesprek tussen gemeenten al gaande ten tijde van het provinciale initiatief om provincie breed de mogelijkheden voor herindeling te bezien. Gelderland doet dat door halverwege de jaren negentig een uitnodiging te sturen naar de gemeenten in de provincie om haar visie kenbaar te maken ten aanzien van mogelijkheden tot versterking van de gemeentelijke bestuurslaag. Een aantal gemeenten kiest er dan voor om 'vrijwillig' allianties te zoeken en zelf te fuseren om er zeker van te zijn dat ze zélf kunnen kiezen met welke gemeenten ze samengaan en later niet alsnog in andere combinaties gedwongen worden. De provincie stelt zich bij deze gemeenten ondersteunend en adviserend op. Bij andere gemeenten neemt de provincie eind jaren negentig en in het decennium daarna zelf het initiatief. De provincie doet voorstellen over de gewenste samenstelling van gemeenten die heringedeeld zouden moeten worden. Daarbij valt overigens op dat de provincie het draagvlak bij de betrokken gemeenten serieus neemt en dat hierdoor regelmatig uiteindelijk een andere samenstelling van gemeenten fuseert. De herindelingen vinden plaats in clusters en een aantal 'losse' gemeenten waarbij de Achterhoek met ruim twintig te herindelen gemeenten verreweg het grootste cluster is.

In Limburg wordt het debat aangezwengeld naar aanleiding van de bestuurskrachtmetingen in de verschillende gemeenten. Ook speelt het versterken van de centrumfunctie van een aantal gemeenten een belangrijke rol. De provincie spoort de gemeenten aan om zelf herindelingsplannen te formuleren, waarbij de plannen met name in regionaal verband (Noord- en Midden-Limburg) worden bezien. Een aantal gemeenten pakt dit op en de voorgestelde plannen worden gerealiseerd waarbij de provincie de rol van procesbegeleider oppakt. Er zijn echter ook gemeenten waarbij de provincie met het concrete plan komt, maar dan wel in overleg met de gemeenten zelf. Bij de tweede ronde herindelingen in Noord-Limburg in het afgelopen decennium geeft de provincie nadrukkelijk aan dat vrijwillige herindelingen die door de gemeenten worden voorbereid de voorkeur hebben, maar dat de provincie de regie zal nemen wanneer het initiatief uitblijft.

Overijssel kondigt halverwege de jaren negentig in het provinciaal beleidsprogramma dat er gericht gewerkt gaat worden aan een proces van bestuurlijke vernieuwing, waarmee de positie van de grote steden en het lokaal bestuur als geheel versterkt kan worden. Het provinciaal bestuur neemt in dit opzicht ook hier nadrukkelijk het initiatief. De gemeenten krijgen eerst tijd om zelf met voorstellen te komen, waarna in overleg tussen gemeenten en provincie gesproken wordt over varianten. Uiteindelijk stelt de provincie een conceptontwerp-regeling op die leidend wordt in de herindelingsplannen. De rol van de provincie Overijssel is slagvaardig en sturend in het proces. Niet alle voorgenomen herindelingen komen, vanwege een gebrek aan draagvlak, tot stand. Hier zijn twee grote clusters die onderzocht zijn, te onderscheiden: Twente, West-Overijssel.

De provincie wordt door de respondenten bij de meeste herindelingen beschouwd als de drijvende kracht (40%). Daarna gevolgd door het Rijk (25%), de voormalige gemeente waarin de respondent

werkzaam was (19%), een andere gemeente waarmee de herindeling heeft plaatsgevonden (7%) en tot slot heeft 9% van de respondenten ‘overig’ ingevuld.

Van de respondenten die in ons onderzoek betrokken zijn geeft 87% van de mensen die de gemeente zelf als drijvende kracht achter de herindeling zien aan dat zij opnieuw voor herindeling zouden hebben gekozen als ze het vandaag nog eens zouden moeten of mogen overdoen. Dat ondersteunt de gedachte dat herindeling van onderop lonend is. Minstens zo opvallend is evenwel dat ook 67% van de respondenten die de drijvende kracht niet vermoeden bij de gemeente zelf maar bij de provincie opnieuw zou kiezen voor herindeling. In gevallen waarin het rijk de drijvende kracht is, gaat het met 55% nog steeds om meer dan de helft. Het oordeel over de provincie of het rijk als drijvende kracht is daarmee zondermeer mild. Blijkbaar is er ook waardering voor een midden-bestuur en een centrale overheid die verantwoordelijkheid neemt en een rol te vervullen heeft als het gaat om zoeken naar de juiste gemeentelijke schaal.

Drijvende kracht	Opnieuw kiezen voor herindeling?	
	Negatief	Positief
Gemeenten zelf	13%	87%
Provincie	33%	67%
Rijk	45%	55%

Figuur 3: opnieuw voor herindeling kiezen

Bij de vraag of opnieuw gekozen zou worden voor herindeling valt overigens op dat binnen de gemeentelijke organisatie de meningen scherp verdeeld zijn. Het college en het ambtelijke apparaat zouden in meerderheid ook weer opnieuw kiezen voor een herindeling, terwijl de gemeenteraad dat juist niet doet. 61% van dit type respondenten zou vanuit zijn functie in de gemeenteraad niet opnieuw voor een herindeling kiezen. De

	Opnieuw kiezen voor herindeling?	
	Ja	Nee
Gemeenteraad	39%	61%
College van B&W	78%	22%
Ambtelijk apparaat	85%	15%

Figuur 4: gemeenteraad blijvend kritisch

gemeenteraad geeft stem aan de gevoelens die leven bij burgers en daar wordt doorgaans minder draagvlak voor herindeling vermoed. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat zich bij de partijen die deel uitmaken van de gemeenteraad (oppositie of coalitie)doorgaans wel de burgers melden die zich verzetten tegen samengaan van gemeenten terwijl andere burgers die hiertegen geen bezwaar hebben of die het eigenlijk niet zoveel kan schelen zich veel minder roeren in de richting van de raad. Dat vertekent het beeld wel wat, zo is ons duidelijk geworden uit de feedbacksessies, net als het gegeven dat herindeling soms negatieve gevolgen heeft voor de positie van vooral kleinere, lokale politieke partijen, die hun positie ondermijnd zien worden.

In alle drie de provincies wordt de rol van de provincie in het proces van gemeentelijk herindelingen bij benadering hetzelfde gepercipieerd. De provincies treden vooral op als initiatiefnemer, stimulator en controleur. Vooral Overijssel wordt als initiatiefnemer en stimulator wordt gezien. Daarbij komt de provincie Limburg vaker in de rol van controleur en de ondersteuner naar voren dan de beide andere provincies.

Rollen	Rollen per provincie		
	Gelderland	Limburg	Overijssel
Initiatiefnemer	67%	73%	78%
Stimulator	70%	78%	78%
Controleur	70%	76%	70%
Deskundige	54%	55%	45%
Steun	56%	67%	50%

Figuur 5: rollen per provincie

Nadere analyse van de drijvende kracht bij herindeling: survey en feedbackbijeenkomsten in verband gebracht

Het is opvallend dat de drijvende krachten achter herindeling overwegend positief worden gewaardeerd: niet alleen in geval van de gemeenten zelf als drijvende kracht, maar ook de herindelingen waarin de provincie en het rijk als drijvende kracht worden gezien. Initiatief van onderop lijkt op het eerste gezicht de meest verkieselijke optie en is dat ook in het rijksbeleid: het draagvlak voor de herindeling blijkt steviger als de gemeenten deze zelf vormgeven en voortduwen. Tegelijkertijd betekent die voorkeur voor spontane en zelfgekozen herindeling niet dat het tegenovergestelde – druk van bovenaf – door de respondenten wordt afgewezen. Integendeel, ze geven onder andere tijdens feedbackbijeenkomsten aan dat druk van boven helpt om zaken in beweging te brengen en gedaan te krijgen. Druk van buiten helpt de beweging van binnen. Het zijn geen tegengestelde ontwikkelingen, maar ze kunnen elkaar ondersteunen. Onderhandelingen hebben soms externe druk nodig om de laatste fase door te komen. Initiatief van provincie en rijk betekent overigens niet altijd dat er druk wordt uitgeoefend; vaak ook gaat het om visievorming, om het aanreiken van ideeën waar partijen vervolgens zelf mee verder gaan. Het proces kan dan verder op ‘natuurlijke wijze’ en van onderop verder ontwikkelen. Van druk is dan pas weer sprake als het van onderop niet lukt.

Verder geven respondenten aan dat een proces van onderop niet vanzelfsprekend ook de ideale oplossingen produceert. Gemeenten zijn er onderling misschien over uit, maar er vallen dan mogelijk andere gemeenten buiten de boot. Op lokaal niveau past het, maar op regionaal niveau ontstaan er blinde vlekken. Soms is de provincie nodig om een gemeente aan te sporen die zich opzichtig buiten alle van onderop ingezette onderhandelingen plaatst. In dergelijke gevallen nemen provincie en rijk soms verantwoordelijkheid en dat wordt door het merendeel van de respondenten ook gewaardeerd. Verzet, weerstand en succes zijn zodoende niet één-op-één te relateren aan bottom-up of top-down ingezette of gedreven herindeling.

4. Draagvlak en verzet bij herindeling

De respondenten zijn gevraagd om aan te geven in welke mate er sprake was van draagvlak bij de betrokken partijen bij de herindeling. Het draagvlak voor gemeentelijke herindeling varieert tussen de diverse groepen betrokkenen. Het is volgens de respondenten het hoogst bij overheidspartijen. Vooral de provincie wordt door respondenten als een grote voorstander van herindelingen beschouwd. Dat is niet verbazingwekkend, aangezien de provincie bij de onderzochte herindelingen in veel gevallen ook de grootste drijvende kracht is gebleken. Binnen de gemeentelijke organisatie wordt het draagvlak het hoogst ingeschat bij colleges van B&W en de top van het ambtelijk apparaat en lager bij de gemeenteraad. Buiten de gemeentelijke organisatie zijn het vooral bedrijven, die een economisch belang hebben bij een krachtige gemeente, waar draagvlak voor herindeling te vinden is. Respondenten schatten het draagvlak bij burgers het laagst in. Slechts 22% geeft aan te denken dat er redelijk of zelfs veel draagvlak voor herindeling bij burgers aanwezig is.

Draagvlak en (on-)gelijksoortigheid

Zowel voor de partijen binnen als buiten de overheid geldt overigens dat er sprake is van een grote spreiding. De algemene percentages die in figuur 6 zijn weergegeven kennen veel variatie: soms is draagvlak bij de gemeenteraad of bij de burgers wel degelijk aanwezig, maar soms ook ontbreekt die juist volledig. De aan- of afwezigheid van draagvlak voor herindeling blijkt geen toevalligheid, als we deze nader analyseren. Figuur 7 laat zien dat er een sterk verband bestaat tussen de aanwezigheid van draagvlak en het al dan niet gelijksoortige karakter van de fusiegemeenten. Zowel waar het gaat om het interne als het externe draagvlak is er een sterk verband te zien. Het draagvlak is duidelijk hoger als de bevolkingssamenstelling, de cultuur, de economische activiteiten en de financiële positie van de te herindelen gemeenten gelijksoortig is. Het is daarbij vooral de ongelijksoortigheid van gemeenten die tot verzet leidt. Een rijke gemeente die bijvoorbeeld een arme via herindeling uit de financiële moeilijkheden moet helpen, kan op verzet bij de bevolking stuiten. Ook de soms noodzakelijke harmonisatie van belastingregimes (zoals OZB-tarieven) kan voor burgers onaangename gevolgen hebben. Op vergelijkbare wijze kan het verschil in cultuur van twee of meer gemeenten en het gevoel 'wat hebben wij eigenlijk met elkaar?' verzet oproepen en nog jaren na de fusie tot gemengde gevoelens leiden.

Opvallend is dat er voor de mate waarin het voorzieningenniveau van de te fuseren gemeenten overeenkomen, geen verband met draagvlak is aangetroffen. Het gegeven dat burgers in de praktijk toch al over de grenzen heen leven (recreëren en werken doen we niet zelden in andere gemeenten dan die waar we wonen) kan hiervoor een verklaring zijn. Dat verschil in bestuurskracht geen verklaring biedt voor aan- of afwezigheid van draagvlak laat zich vermoedelijk herleiden tot het gegeven dat bestuurskracht een evidente reden is voor fusie en dat het hier bovendien een thema betreft dat voor buitenstaanders nauwelijks tot de verbeelding spreekt.

Draagvlak voor herindeling?	Redelijk/veel	Weinig/geen
Provincie	97%	3%
College van B&W	70%	30%
Top ambtelijke organisatie	65%	35%
Ondernemingsraad	58%	42%
Gemeenteraad	57%	43%
Bedrijven	63%	37%
Maatschappelijke organisaties	40%	60%
Burgers	22%	78%

Figuur 6: draagvlak voor herindeling

Gelijksoortig	Intern draagvlak	Extern draagvlak
Bevolkingssamenstelling	**	**
Cultuur	**	**
Economische activiteiten	**	**
Financiële positie	**	**
Bestuurskracht		
Voorzieningenniveau		
* = verband		
** = sterk verband		

Figuur 7: draagvlak en gelijksoortigheid

Verzet en omvang herindelingsgemeenten

Waar draagvlak ontbreekt begint het verzet. Het spreekt in dat licht voor zich dat onze data over waar verzet tegen herindeling gelokaliseerd moet worden een patroon laat zien dat spiegelbeeldig is aan onze gegevens over draagvlak. Verzet hoeft veel minder bij het college van B&W of bij de top van de ambtelijke organisatie te worden vermoed en wordt door onze respondenten met name bij de burgers gezocht. Dit verzet van burgers uit zich in de praktijk op verschillende wijzen, zo blijkt uit de enquête, onder andere door het schrijven van brieven aan de provincie en de gemeenteraad, door de media op te zoeken en door acties op straat te organiseren en handtekeningen tegen de herindeling te verzamelen.

Het verzet tegen herindeling blijkt bij nadere analyse groter naarmate de omvang van de te fuseren gemeenten meer verschilt. Zo is er in 16% van de herindelingen tussen gemeenten van gelijke omvang sprake van protestacties van burgers, terwijl dit bij herindelingen tussen ongelijke gemeenten in 45% het geval is. Dit patroon is niet alleen te zien bij burgers, maar ook bij de gemeenteraad en het college van B&W (zie figuur 9). Wanneer gemeenten in hun omvang meer verschillen, neemt doorgaans bovendien het cultuurverschil toe. De fusie van een dorp (in omvang en mentaliteit) met een stad leidt niet zelden tot weerstand.

Verschillen tussen provincies

Uit een nadere analyse van de enquêtegegevens per provincie blijkt dat terugkijkend in Overijssel het minste draagvlak voor herindeling aanwezig is, zowel intern binnen de gemeentelijke organisatie als extern bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De provincies Gelderland en Limburg hebben ongeveer een gelijke verdeling van draagvlak over de betrokken partijen. In het verlengde hiervan wordt in Overijssel ook meer verzet aangetekend tegen herindeling. Een verklaring hiervoor kan zijn dat onze respondenten hier ook het vaakst de opvatting hebben dat van herindeling tussen ongelijksoortige gemeenten sprake is.

Nadere analyse van draagvlak en verzet bij herindelingen: survey en feedbackbijeenkomsten in verband gebracht

Het draagvlak voor herindeling varieert sterk, niet alleen tussen de betrokken partijen (bijvoorbeeld meer steun bij het college van B&W dan bij de gemeenteraad) maar ook binnen die afzonderlijke partijen. Voor de mate waarin zich verzet manifesteert (en dat hiervan in feite een spiegelbeeld vormt) geldt hetzelfde. Nadere analyse maakt duidelijk dat de (al dan niet aanwezige) ongelijksoortigheid tussen gemeenten die betrokken zijn bij herindeling zeer relevant is voor dat draagvlak. Het maakt in de praktijk echt uit of het bij herindeling gaat om een evenwichtige fusie van gelijkwaardige partners,

Verzet herindeling?	Ja	Nee	Weet niet
Burgers	71%	17%	12%
Bedrijven	21%	54%	25%
Maatschappelijke organisaties	51%	31%	18%
Gemeenteraad	52%	37%	11%
Ondernemingsraad	36%	39%	25%
Top ambtelijke organisatie	28%	53%	19%
College van B&W	40%	48%	12%
Provincie	6%	75%	19%

Figuur 8: verzet tegen herindeling

	Protestacties		
Omvang gemeenten	College van B&W	Gemeenteraad	Burgers
Gelijkwaardig	3%	6%	16%
Ongelijkwaardig	19%	23%	45%

Figuur 9: protestacties en omvang van gemeenten

	Draagvlak per provincie		
Partijen	Gelderland	Limburg	Overijssel
Gemeenteraad	63%	68%	41%
College van B&W	76%	83%	55%
Top ambtelijke organisatie	72%	68%	56%
Ondernemingsraad	66%	63%	45%
Burgers	20%	35%	11%
Maatschappelijke organisaties	43%	49%	28%
Bedrijven	64%	78%	50%
Provincie	95%	87%	98%

Figuur 10: draagvlak per provincie

of dat de ene gemeente (om welke reden dan ook) zich als heel anders ziet dan de andere. Dat wordt ook bevestigd door verschillende deelnemers van de feedbackbijeenkomsten.

Ongelijksoortigheid kan zeker ook complementariteit betekenen, in de vorm van bijvoorbeeld aanvullende voorzieningen en economische activiteiten. In de wetenschap dat het oordeel over herindeling achteraf mild is, zowel wanneer de gemeente de drijvende kracht is als wanneer de provincie of het Rijk dat zijn en in de wetenschap dat het fuseren

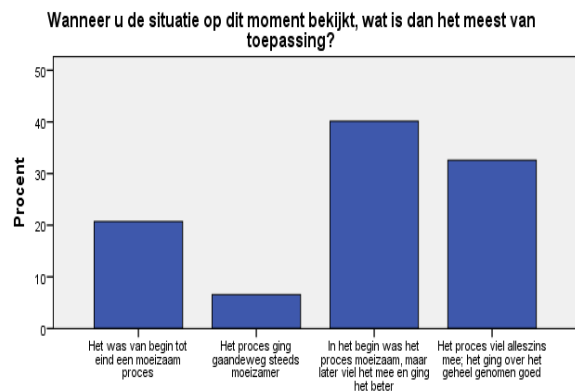
van ongelijksoortige gemeenten soms ook gewoon moet (er is niet altijd evenveel te kiezen stelden enkele deelnemers van de feedbackbijeenkomsten) blijkt herindeling soms ook een kwestie van ‘door de zure appel heen bijten’. Herindeling buiten de orde verklaren, alleen omdat het een impopulaire maatregel is, kan niet altijd de juiste optie zijn. De vraag die dan gesteld moet worden is toch vooral welke ambities er uiteindelijk door herindeling (al dan niet) worden gerealiseerd.

Partijen	Verzet per provincies		
	Gelderland	Limburg	Overijssel
Gemeenteraad	58%	58%	72%
College van B&W	46%	46%	62%
Top ambtelijke organisatie	46%	47%	47%
Ondernemingsraad	53%	63%	65%
Burgers	81%	78%	90%
Maatschappelijke organisaties	65%	62%	78%
Bedrijven	42%	38%	57%
Provincie	24%	25%	25%

Figuur 11: verzet per provincie

5. De invloed van het procesverloop

Terugkijkend op de herindelingen die in deze lichte evaluatie zijn meegenomen komt verreweg het overgrote deel van de respondenten tot een mild oordeel over het procesverloop. Ruim tweederde geeft aan dat het proces *achteraf* bezien is meegevallen. De meeste van de onderzochte herindelingen beginnen moeizaam, om na verloop van tijd soepeler en minder beladen te worden. Het onderzoek laat verder zien dat respondenten bij een soepel verlopend proces achteraf bezien eerder opnieuw zouden kiezen voor herindeling. Ruim twee derde van de respondenten zou – mochten ze vandaag opnieuw de keuze maken over de herindeling van destijds – opnieuw voor herindeling kiezen. Wanneer het proces soepel verliep, zou 81% van de respondenten opnieuw kiezen voor herindeling tegen 40% in die gevallen waarin het proces moeizaam verliep. Het gaat bij het oordeel over herhaling dus niet alleen over een oordeel over de aard van de combinatie, maar ook om de aard van het proces. Het aantal respondenten dat aangeeft dat het proces van begin tot einde moeizaam verliep of dat zelfs gaandeweg steeds moeilijker werd, blijft steken op ongeveer 30%. Het oordeel achteraf valt duidelijk minder positief uit als (1) de herindeling langer geleden is en (2) bij de herindeling minder inwoners (en dus kleinere gemeenten) betrokken waren.



Figuur 12: het procesverloop

Opvallend is dat respondenten kritischer zijn bij een herindeling van kleinere gemeenten. Bij gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is minder dan een derde van de respondenten achteraf kritisch over de herindeling, terwijl dat bij gemeenten met minder dan 25.000 inwoners meer dan de helft is. Uit de feedbackbijeenkomsten komt naar voren dat bij kleinere gemeenten de identificatie van de gemeente met de eigen gemeenschap groter is en dat de opheffing hier dus meer impact heeft dan als gemeenten al groter zijn. Bij een kleinere gemeente is de identificatie met de lokale identiteit groter en wordt daardoor meer verlies gevoeld. Bij grotere, of eerder al heringedeelde gemeenten is die hechting met de bestaande gemeenschap minder expliciet en wordt herindeling een minder beladen onderwerp.

De verslechterde band met de gemeente die ervaren kan worden, verklaart mede waarom juist over herindelingen die al wat langer geleden zijn doorgevoerd negatiever wordt geoordeeld. Hier ligt een verband met de omvang van de bij herindeling betrokken gemeenten; die is in de loop der tijd toegenomen. Bij 'oudere' en eerdere herindelingen was er sprake van een grotere hechting aan de lokale identiteit. Het gaat er niet om dat gemeenten 'beter' zijn geworden in het doorvoeren van een herindeling, maar dat de binding met de gemeente als nabije en lokaal georganiseerde identiteit als gevolg van herindeling is afgenomen.

$r = .118^*$	Oordeel achteraf	
Tijdverloop	Negatief	Positief
Korter dan 10 jaar geleden	24%	76%
Langer dan 10 jaar geleden	34%	66%

Figuur 13: tevredenheid in de tijd

$r = .245^{**}$	Oordeel achteraf	
Aantal inwoners	Negatief	Positief
Minder dan 25.000 inwoners	53%	47%
Meer dan 50.000 inwoners	29%	71%

Figuur 14: tevredenheid en inwonertal

Fricatiekosten

Herindelingsprocessen die niet soepel verlopen, kennen hoge frictiekosten. Niet alleen blijkt uit de enquête dat die frictiekosten vaak *hoog* worden ervaren, ze zijn voor de respondenten ook *hoger* dan verwacht. Met andere woorden, als de frictiekosten niet goed worden ingeschat (en dat gebeurt in de meeste herindelingen), dan zijn die inschattingen stevast te laag en vallen de werkelijke frictiekosten hoger uit.

Omdat het hier een vraag betreft waarvan op voorhand te vermoeden is, dat respondenten hem moeilijker kunnen beantwoorden als zij de herindeling niet van binnenuit kennen of er ten tijde van de herindeling niets mee te maken hadden, hebben we de resultaten daarop nader geanalyseerd. Deze analyse laat zien dat het voor het oordeel over de frictiekosten (zowel de omvang daarvan als de oorspronkelijke raming) niet uitmaakt of een respondent bij de herindeling betrokken was. Het patroon is voor beide groepen (betrokkenen en niet-betrokkenen) precies hetzelfde (zie figuur 14).

Alle respondenten	Ongeveer overeenkomstige verwachtingen vooraf	Niet overeenkomstig verwachtingen vooraf
Beperkte frictiekosten	35%	5%
Omvangrijke frictiekosten	18%	42%
Direct betrokken respondenten	Ongeveer overeenkomstige verwachtingen vooraf	Niet overeenkomstig verwachtingen vooraf
Beperkte frictiekosten	39%	5%
Omvangrijke frictiekosten	19%	37%

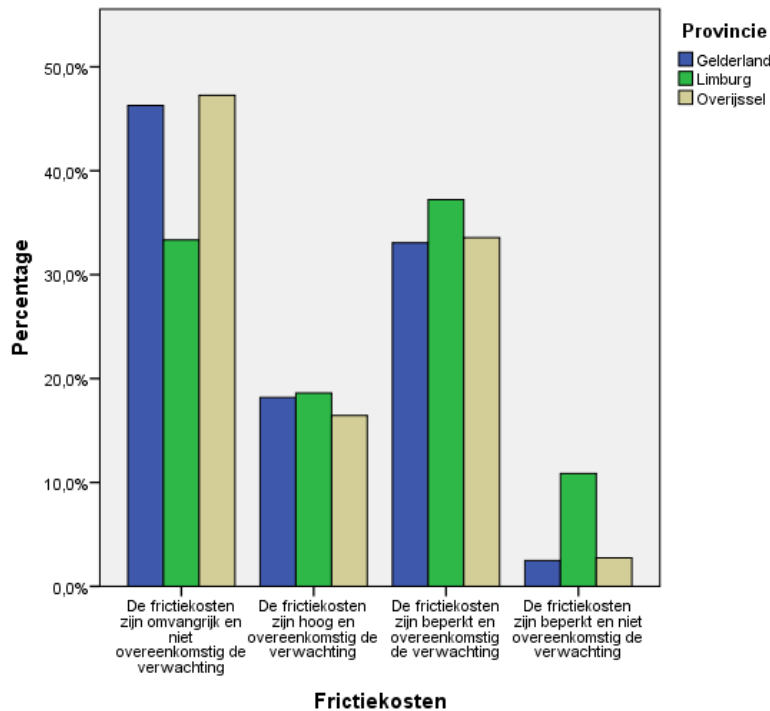
Figuur 15: frictiekosten

De frictiekosten van herindeling zitten volgens de respondenten vooral in *personeelskosten*, *huisvesting* en *automatisering*. Vooral personeelskosten worden veelvuldig genoemd: de afvloeiing van boventallig personeel, de kosten die met ontslag gepaard gaan, en het zoeken van kwalitatief goed personeel, of juist in het gebrek aan afvloeiing waardoor onnodig veel werknemers op de begroting blijven drukken. Het onderzoek laat ook zien dat er bij heringedeelde gemeenten in de provincie Gelderland financiële lijken uit de kast zijn gekomen, die voor de fusiegemeente een onaangename

verassing betekenden. Tot slot gaan er ook frictiekosten gepaard met de harmonisatie van bijvoorbeeld subsidieregels.⁶

Verschillen tussen de provincies

Uit de online enquête blijken verschillen tussen de drie provincies met betrekking tot de perceptie over de frictiekosten. In Limburg worden de frictiekosten over het algemeen lager ingeschat en vallen ze uiteindelijk meer uit overeenkomstig de verwachting vooraf dan in de andere twee provincies, aldus de respondenten.



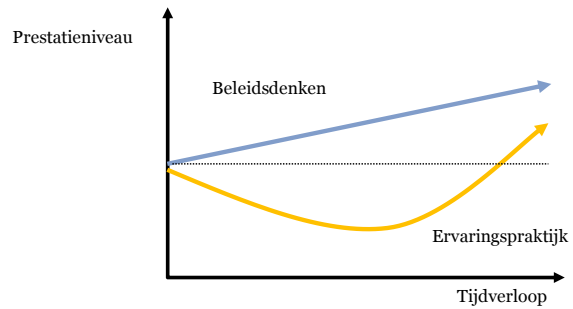
Figuur 16: frictiekosten per provincie

Nadere analyse van het procesverloop bij herindeling: survey en feedbackbijeenkomsten in verband gebracht

Herindeling gaat gepaard met frictiekosten. Die frictiekosten zijn, zo laten de uitkomsten van het survey zien, volgens respondenten vaak hoog en hoger dan tevoren verwacht. Daar komt bij dat het procesverloop bij herindeling achteraf gezien meevalt volgens veel betrokkenen, maar onderweg toch veel tijd, inzet en doorzettingsvermogen vraagt.

⁶ Op dit moment krijgt iedere gemeente uit het gemeentefonds nog een vaste voet. Bij fusie van gemeenten blijft er uiteindelijk voor de nieuwe gemeente slechts een uitkering van eenmaal de vaste voet over in plaats van bijvoorbeeld twee of drie vaste voeten bij respectievelijk twee of drie vroegere gemeenten. Dit verlies aan inkomsten dient in termen van efficiëntievoordelen te worden bezuinigd door de nieuwe gemeente. De minister van BZK heeft voorgesteld hiervoor te willen compenseren. Tijdens de feedbacksessies is regelmatig naar voren gekomen dat een dergelijke compensatie nooit afdoende zal zijn om de frictiekosten af te dekken en dat de vergoeding hiervoor van rijkswege niet in de plaats mag komen voor een andere berekening van de vaste voet.

In het beleidsdenken over herindeling wordt doorgaans (impliciet) uitgegaan van een lineair verlopend proces (zie figuur 17), waarin het vanaf de start van de herindeling naar verwachting beter zal gaan. In veel gevallen wordt daar bij het inboeken van besparingen ook expliciet rekening mee gehouden. De praktijk is echter, zo laten de gesprekken tijdens de feedbackbijeenkomsten steeds weer zien, dat het bij een omvangrijk veranderingsproces als een herindeling eerst een tijd onvermijdelijk minder gaat. Pas daarna worden op enig moment de verbeteringen zichtbaar. Bij herindeling is daarom van belang om de frictiekosten goed te beheersen en de verwachtingen over de verbeteringen realistisch voor te stellen. Er zijn volgens veel respondenten verbeteringen en besparingen van herindeling te verwachten, maar die treden pas na enige tijd op. Tot die tijd is er mede door frictiekosten en transitietijd niet direct prestatieverbetering te verwachten. Herindeling vereist werk en kost tijd. Het komt op termijn in de regel goed, maar dat duurt wel even.



Figuur 17: procesverloop van herindeling

In de feedbackbijeenkomsten kwam vaak aan de orde dat na een herindeling rust en hersteltijd nodig zijn om in de nieuwe schaalvorm te werken, de benodigde professionaliteit verder te ontwikkelen en de veranderende verhoudingen tot de burger te verkennen. Om tot betere prestaties te komen is tijd nodig: zoeken naar nieuwe identiteit, nieuwe patronen vinden en nieuwe automatisen inslijten. Mits daar voldoende tijd en aandacht voor is, lukt het volgens de respondenten vaak en valt het achteraf ook mee. Maar om tijd te nemen en te krijgen is rust nodig. Krijgt de organisatie de tijd en ruimte om tot verbetering te komen? Vaak niet: de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe organisatie zijn direct na de herindeling het hoogst. Terwijl de prestaties dan juist beperkt zijn. En naarmate de tijd verstrijkt, en de nieuwe organisatie het beter gaat doen, verdwijnt ook de aandacht voor de verbeteringen omdat de herindeling minder direct in beeld is. Nieuwe onderwerpen dienen zich aan en de herindeling raakt uit beeld; dat het inmiddels beter gaat is veel minder een issue dan het was toen het minder ging. Dat heeft niet zozeer te maken met de mate van prestaties, maar met de aandacht er voor. Om een herindeling écht op waarde te schatten is het beter om het oordeel erover even uit te stellen en de organisatie rust en tijd te geven om te verbeteren en de nieuwe situatie invulling te geven. In de praktijk van politiek en bestuur is dat uiteraard lastig, maar het is een interessant gegeven om mee te nemen.

6. Ambities bij herindeling

Gemeentelijke herindeling draagt volgens de direct betrokkenen in het survey eerst en vooral bij aan de realisatie van *organisatorische* ambities. Gevraagd naar de drie belangrijkste voorgenomen én gerealiseerde ambities van herindeling geven respondenten aan dat het primair gaat om: (1) het vergroten van bestuurskracht, (2) het professionaliseren van de ambtelijke organisatie en (3) het verbeteren van dienstverlening. Dat maakt herindeling, opvallend genoeg, tot een veranderingsproces dat in de eerste plaats verbonden wordt met overheidsinterne ambities en overwegingen. Het gaat om ambities die er met name op gericht zijn de gemeente beter te laten functioneren. Ook een ambitie als ‘tegenmoetkomen aan de wensen van een hogere overheid’ wordt door betrokkenen regelmatig genoemd. Interessant is dat het vergroten van de democratische legitimiteit door onze respondenten niet als een bij herindeling relevante ambitie wordt genoemd. Respondenten menen niet dat herindeling de ambitie draagt om het democratisch gehalte te verbeteren. Daarvoor zien de respondenten andere middelen.

Ambitie	Score realisatie ambitie			
	1 ^e plaats	2 ^e plaats	3 ^e plaats	Totaal
Bestuurskracht vergroten	1	3	3	20%
Ambtelijke organisatie professionaliseren	3	1	1	19%
Dienstverlening verbeteren	4	2	2	15%
Tegemoetkomen aan hogere overheid	2	4	5	12%
Bestuurlijke drukte verminderen	9	9	9	4%
Bezuinigen	6	8	4	7%
Gedwongen herindeling voorkomen	5	7	10	6%
Samenhangend gebied realiseren	7	6	7	6%
Gemeente overstijgende projecten realiseren	8	5	6	6%
Woningbouwopgave realiseren	10	10	8	3%
Reageren op initiatief van andere gemeente	11	12	11	2%
Democratische legitimiteit realiseren	12	11	12	1%

Figuur 18: gerealiseerde ambities

Dat herindeling vooral organisatorische ambities realiseert, zien we ook terug als we dichterbij kijken naar de oordeelsvorming over de veranderende verhouding van de gemeente tot de burger. Hier zien we dat herindeling volgens respondenten in de eerste plaats leidt tot betere dienstverlening. Tegelijk zien we echter dat de financiële lastendruk, de betrokkenheid van burgers, de band met de burgers volgens de respondenten eerder verslechteren dan verbeteren. Ook het identiteitsbesef van burgers in de gemeente komt door herindeling onder druk te staan. Deze uitkomst ondersteunt de gedachte dat er in het denken over herindeling een onderscheid nodig is tussen de *gemeente* als bestuur en organisatie enerzijds en de gemeente als gemeenschap anderzijds. Herindeling heeft volgens respondenten veelal positieve gevolgen voor ambities op het eerste, maar voor het tweede is het minder productief. Daarin liggen feitelijk ook niet de ambities, maar tegelijkertijd leidt herindeling op de kortere termijn wel voor

spanning tussen de schaal van de nieuwe gemeente en het niveau waarop identiteit en gemeenschap zich vooral voordoen. Herindeling vereist inspanning in de relatie van de nieuwe gemeente tot de gemeenschap.

Kwesties	Gevolg van de herindeling		
	Verbeterd	Onveranderd	Verslechterd
Dienstverlening aan burgers	54%	29%	17%
Financiële lastendruk voor burgers	19%	46%	35%
Betrokkenheid van burgers	15%	48%	37%
Band met de burger	13%	45%	42%
Identiteit van de gemeente	17%	44%	40%

Figuur 19: herindeling en de burger

Dat respondenten, ondanks een verminderde betrokkenheid van burgers en een toegenomen afstand tot de eigen bevolking toch mild oordelen over herindeling is vanuit de uitkomsten goed te verklaren. Het gaat volgens hen om een technisch-organisatorische operatie (die beoogt bij te dragen aan ambtelijke professionalisering en verbeterde dienstverlening) en minder een politiek-bestuurlijke operatie (die als oogmerk heeft de maatschappelijke inbedding te borgen en de democratische legitimiteit te versterken). Dat is ook terug te zien in hoe ze het bereiken van de ambities duiden. Figuur 20 laat zien dat hoewel zeker niet in alle gevallen de ambities van herindeling volledig gerealiseerd zijn, in ongeveer driekwart van de gevallen het herindelingsproces overwegend positief gewaardeerd wordt. Slechts 28% van de respondenten geeft aan dat de ambities niet zijn bereikt of dat in het geheel onduidelijk is wat er nu precies is bereikt. Herindeling heeft positieve gevolgen voor een aantal ambities – voor andere ambities zijn andere instrumenten nodig.

	Aantal	Percentage
De ambities zijn bereikt, proces is geslaagd	111	27%
We zitten op de goede weg, de kans is groot dat we de ambities halen	75	18%
De ambities zijn niet of ten dele gehaald, maar we zijn tevreden met de opbrengsten	44	11%
We hebben veel bereikt, maar het resultaat is niet wat we beoogd hebben	64	16%
Het is nog onduidelijk wat de herindeling heeft opgeleverd	63	15%
De ambities zijn niet bereikt	52	13%

Figuur 20: duiding van gerealiseerde ambities

Herindeling in relatie tot alternatieven

Het gegeven dat herindeling leidt tot de realisatie van de ambities die ervoor gesteld zijn is op zichzelf geen reden om voor herindeling te kiezen. Er zijn meer wegen die naar Rome leiden en bestuurskracht kan ook langs andere wegen worden vergroot. Er zijn alternatieven voor herindeling, zoals netwerk- en regionale besturen, ambtelijke fusies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en gedeelde ambtelijke afdelingen. Herindeling is niet de enige optie. Toch kiest ruim twee derde van alle respondenten achteraf opnieuw voor herindeling. Dat is een interessante bevinding.

De verwachting vooraf was dat respondenten zouden aangeven dat ze met de kennis van nu – bijvoorbeeld van de verschillende goed werkende alternatieve vormen – die alternatieve vormen sterk

zouden overwegen. In plaats daarvan geven ze aan dat ze ondanks alle alternatieven die ze kennen toch zouden kiezen voor herindeling.

	Aantal	Percentage
Ja	195	49%
Nee, goed alternatief zou zijn: wel herindeling, maar in een andere combinatie van gemeenten	75	19%
Nee, goed alternatief zou zijn: wel herindeling, maar op een later moment	4	1%
Nee, goed alternatief zou zijn: verder gaande ambtelijke samenwerking	39	10%
Nee, goed alternatief zou zijn: samenwerking tussen een aantal specifieke ambtelijke diensten	60	15%
Nee, goed alternatief zou zijn: verder uitgewerkte gemeenschappelijke regelingen	11	3%
Nee, goed alternatief zou zijn: meer afstemming en coördinatie tussen Colleges en Gemeenteraden	13	3%

Figuur 21: alternatieven voor herindeling

Nadere analyse van ambities bij herindeling: survey en feedbackbijeenkomsten in verband gebracht

Wij kunnen in ieder geval niet om de constatering heen dat respondenten in duidelijke meerderheid aangeven dat zij ook achteraf gezien nog steeds of juist nu van mening zijn dat herindeling destijds het beste instrument was. Hoewel opgemerkt dient te worden dat resultaten uit het verleden geen garantie zijn voor de toekomst en dit oordeel dus niets zegt over eventuele toekomstige herindelingen. Ongetwijfeld speelt bij deze perceptie een rol dat herindelingen definitief en onomkeerbaar zijn. Zo bevestigen ook respondenten. Het realiseren van een herindeling vraagt in het begin veel tijd, inzet en het verwerven van draagvlak, maar dat gaat voorbij zodra de herindeling een feit is. Samenwerking is daarentegen eenvoudiger te regelen, maar om er op lange termijn plezier van te hebben en de samenwerking productief te houden, is een veel grotere en blijvende investering gevraagd. Het kan snel, maar vereist vervolgens permanente zorg. Een herindeling vraagt veel zorg en energie in de opstartfase, maar keert daarna snel terug naar de normaaltoestand. De nieuwe indeling wordt de nieuwe standaard, in plaats van een steeds ontwikkelende en te onderhouden tussenstand in een samenwerkingsproces.

Daar komt bij dat een herindeling bundelt, maar dat die bundeling niet meer te verbreken is. Het is synthese: de organisaties gaan in elkaar op en zijn (praktijk) niet meer los te maken. Het is als het kloppen van een ei: eenmaal vermengd kunnen het eigeel en eiwit niet meer gescheiden worden, terwijl het toch echt andere dingen zijn. Bij samenwerking is de optie van breken en ontkoppelen permanent actueel. Partijen kunnen er van af zien, maar daarmee is de mogelijkheid niet verdwenen. Dat is voor betrokken partijen mede ook het aantrekkelijke er aan: ze worden niet tot definitieve keuzes gedwongen. De prijs daarvan is onzekerheid en permanente zorg voor het arrangement. Herindeling heeft dat probleem niet. Kennelijk is dat voor de respondenten toch een belangrijk gegeven. Zij ondergaan liever het gevoelige en vaak moeizame proces van herindelen, dan dat ze zichzelf en elkaar veroordelen tot permanente onderhandeling over een per definitie tijdelijke samenwerking.

7. Conclusies

De provincies Gelderland, Limburg en Overijssel willen met deze lichte evaluatie lessen trekken uit de verschillende herindelingen in de periode 1999-2010. In het onderzoek is onder andere gekeken naar de effecten van gemeentelijke herindeling ten aanzien van de gemeentelijke taakuitoefening, de financieel-economische positie, de kwaliteit van het bestuur en de ambtelijke organisatie, bestuurlijke drukte, de positie in de bestuurlijke omgeving en de relatie tot de burger.

Hoofdconclusie van dit onderzoek is dat respondenten die bij de herindeling betrokken waren en zij die achteraf met de gevolgen van de herindeling worden geconfronteerd allen *mild* oordelen over die herindelingen. Zeker waar de gemeente de drijvende kracht achter de herindeling vormt, zou een overgrote meerderheid achteraf bezien opnieuw voor de herindeling kiezen. Ook daar waar de provincie volgens respondenten de drijvende kracht was achter de herindeling is nog twee derde van de respondenten die mening toegedaan. Wanneer het rijk de drijvende kracht is, gaat het nog steeds om iets meer dan de helft van de respondenten. Ook wanneer herindeling wordt bezien in relatie tot alternatieven, zoals een ambtelijke fusie of een intergemeentelijke samenwerking, is ruim twee derde van de respondenten van mening dat zij de herindeling het beste alternatief blijven vinden voor de kwesties die aan de orde waren. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat opvattingen over eerdere herindelingen niet kunnen worden geëxtrapoleerd naar preferenties voor de toekomst.

De tweede hoofdconclusie van het onderzoek is dat herindeling in de eerste plaats organisatorische ambities realiseert en veel minder gericht is op de relatie van gemeente tot gemeenschap. De ambities liggen vooral op het eerste, veel minder op het tweede. Herindeling draagt volgens respondenten bij aan het vergroten van de bestuurskracht, het professionaliseren van de organisatie en het verbeteren van de dienstverlening aan de burger. In de relatie van de gemeente tot de gemeenschap zijn meer negatieve dan positieve gevolgen te noteren. De betrokkenheid van en de band met de burger verslechtert eerder dan dat deze verbetert, net zoals ook de herkenbare identiteit van de gemeente door herindeling vaak negatief wordt beïnvloed. Dat maakt dat herindeling geen instrument is om een democratisch deficit op te lossen, maar vooral een instrument is om de bestuurskracht en kwaliteit van het bestuur te verbeteren. Tegelijkertijd geven respondenten aan dat er negatieve gevolgen zijn voor de relatie tot de gemeenschap; dat vereist mogelijk aanvullende interventies ter correctie. Belangrijk is hier wel om aan te tekenen dat de negatieve gevolgen van herindeling voor de relatie van de gemeente tot de gemeenschap vooral aan de orde zijn waar de lokale identiteit sterk gevoeld wordt. Dat heeft een paradoxale hypothese tot gevolg. Ons onderzoek naar eerdere herindelingen laat zien dat er een verlies is in de relatie tussen gemeente en gemeenschap, maar het feit dat er heringedeeld is zal dat verlies een volgende keer beperken. Bij een herindeling van een eerder heringedeelde gemeente zal het verlies beperkt zijn, omdat er eenvoudigweg minder vereenzelviging is met de identiteit van de gemeente. Let wel, dit is geen bevinding maar een hypothese die we logisch afleiden uit de bevindingen van de lichte evaluatie.

Conclusies op de verschillende onderzoeksaspecten

We gaan hierna nader in op de onderzoeksaspecten die bij de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek zijn geformuleerd. Daarbij hebben we enkele aspecten bij elkaar gevoegd, omdat ze in elkaars verlengde liggen of omdat de conclusies die we trekken op beide aspecten van toepassing zijn.

Onderzoeksaspect	Conclusie
Initiatief voor het herindelingsproces	Het surveyonderzoek laat zien dat niet alleen in het geval van herindelingen waarbij de gemeente de drijvende kracht is, maar ook als de provincie of het rijk de drijvende kracht achter herindeling is, een duidelijke meerderheid van de respondenten opnieuw voor herindeling zou hebben gekozen.
Bestuurlijke kwaliteit en kwaliteit van gemeentelijke taakuitoefening	Het surveyonderzoek laat zien dat herindeling regelmatig heeft geleid tot vergroting van de bestuurskracht en verbetering van de dienstverlening van gemeenten.
Financieel-economische positie van de gemeente	Het surveyonderzoek laat zien dat herindelingsprocessen gepaard gaan met frictiekosten. Die frictiekosten zijn regelmatig hoger dan vooraf verwacht. Posten in de frictiekosten zijn onder andere personeelskosten (zoals afvloeiing), huisvestingskosten en automatiseringskosten. Frictiekosten zorgen voor druk op de financieel-economische positie van de gemeente na herindeling en neutraliseren zeker in de beginjaren de soms al ingeboekte efficiencyvoordelen van de herindeling.
Kwetsbaarheid van het ambtelijke apparaat van de gemeente en ontwikkelingen die sinds de herindeling op gemeenten afkomen	Het surveyonderzoek heeft laten zien dat herindeling in het verleden heeft geleid tot (verdere) professionalisering van het ambtelijk apparaat. De feedbackbijeenkomsten in het onderzoek hebben laten zien dat heringedeelde gemeenten gelijktijdig ook erkennen dat omstandigheden veranderen; zo hebben de economische crisis en de voorgenomen decentralisatieoperaties invloed op de huidige weerbaarheid van (sommige) heringedeelde gemeenten. Herindelingen lossen een deel van de gestelde problemen op, maar in de voortgaande dynamiek van bestuur en samenleving komen nieuwe uitdagingen op. Herindeling is geen finaal antwoord, hoewel respondenten aangeven dat de herindeling voor een betere uitgangspositie voor de nieuwe uitdagingen zorgt.
Bestuurlijke drukte in overlegcircuits	Het surveyonderzoek laat zien dat herindeling van gemeenten nauwelijks leidt tot een vermindering van bestuurlijke drukte. Althans, respondenten noemen dat niet als een opbrengst van herindeling.
Aantal samenwerkingsverbanden van gemeenten en nieuwe of geïntensiveerde samenwerkingsverbanden	De feedbackbijeenkomsten in het onderzoek hebben laten zien dat ook heringedeelde gemeenten in verschillende samenwerkingsverbanden actief zijn en nieuwe verbanden aangaan. Herindeling heeft vooral geleid tot een herschikking van samenwerkingen. Het worden niet perse minder maar andere verbanden.
Relatie met de burger als gevolg van herindeling	Het surveyonderzoek laat zien dat de relatie met de burger en de betrokkenheid van de burger bij de gemeente, evenals de identiteit van de gemeente, als gevolg van herindeling eerder is verslechterd dan verbeterd. Herindeling heeft volgens respondenten niet of nauwelijks positieve gevolgen voor de relatie tussen gemeenten en gemeenschap. Daar wordt overigens niet in meegewogen dat burgers uiteindelijk ook baat hebben bij bijvoorbeeld verbeterde dienstverlening. Ze ervaren een verlies van identiteit van de gemeente, maar genieten tevens verbeterde dienstverlening. Op termijn kan dat ook leiden tot een positieve waardering van de relatie tussen burger en bestuur.
Positie in de bestuurlijke omgeving ten opzichte van rijk en provincie	Het surveyonderzoek en dan met name de antwoorden op de open vragen laten zien dat schaalvergroting ook heeft geleid tot betere toegang tot rijk en provincie. De vermindering van het aantal gesprekspartners voor provincie en rijk maakt ook dat sommige heringedeelde gemeente regiofuncties krijgen.
Gemeentelijk en maatschappelijk voorzieningenniveau	Het surveyonderzoek laat zien dat een verbetering van de dienstverlening aan burgers veelal is gerealiseerd. Met name de open vragen laten zien dat hoewel de verbinding tussen de kernen sterker zijn, sommige kleinen kernen te maken hebben met een

Onderzoeksaspect	Conclusie
	verkleining van het voorzieningenniveau. Echter is het onduidelijk of dit te koppelen is aan de herindeling. Sommige heringedeelde gemeenten zijn erin zijn geslaagd om extra gelden binnen te halen die ten goede komen aan de maatschappelijke voorzieningen.
Voornemens voor nieuwe fusieplannen	De feedbackbijeenkomsten in het onderzoek hebben laten zien dat de meeste heringedeelde gemeenten thans geen formele voornemens hebben voor nieuwe herindelingen. Alternatieven voor herindeling (zoals samenwerking) die betrekking hebben op het versterken van de bestuurskracht of het verbeteren van de dienstverlening worden wel overwogen.

Figuur 22: conclusie per onderzoeksaspect

8. Reflecties op het onderzoek

Wat betekent het dat het merendeel van de respondenten de herindelingsoperaties in Gelderland, Limburg en Overijssel achteraf mild beoordeelt en er indien gevraagd opnieuw voor zou kiezen? Wat zegt het dat ze met de kennis van nu, met overweging van de verschillende alternatieve samenwerkingsvormen, toch opnieuw voor de vorm van volledige herindeling kiezen? En wat zeggen die resultaten uit het verleden over de volgende stappen in het lokaal bestuur, zeker nu schaalvraagstukken recent opnieuw in het hart van het politieke debat zijn geplaatst.

De politiek-bestuurlijke context is nu in ieder geval anders dan ten tijde van de door ons onderzochte herindelingen. Ging het tien jaar geleden vooral om vraagstukken van bestuurskracht en de centrumgemeente problematiek, tegenwoordig gaat het om grote decentralisatieoperaties, met omvangrijke efficiëntiekortingen, en dus forse bezuinigingen die vanuit het rijk worden doorvertaald naar het lokaal bestuur. Bovendien zijn allerlei nieuwe samenwerkingsopties tot ontwikkeling gekomen waarmee ook in de praktijk resultaten zijn geboekt. Ook zijn de mogelijkheden op technologisch gebied voortgeschreden, waardoor samenwerking niet alleen een ander karakter krijgt, maar ook nieuwe mogelijkheden voor samenwerking ontstaan. Wat nu en in deze tijd de beste optie is in het zoeken naar de juiste schaal is niet zonder meer te zeggen, maar herindeling behoort in het licht van ons onderzoek in ieder geval nog tot die serieus te overwegen opties.

Een aantal opbrengsten van dit onderzoek maakt dat herindeling ook in onze tijd een passend instrument blijft, ondanks veranderende opgaven, uitgangspunten en de nieuwe alternatieven die voorhanden zijn. Velen zouden achteraf opnieuw voor herindeling kiezen en oordelen, terugkijkend, positief. En niet alleen als de gemeenten de drijvende kracht zijn, maar ook als de provincie of het Rijk die rol vervulde, verschillende betrokkenen vinden dat herindeling bijdraagt aan het vergroten van de bestuurskracht, de verbetering van de dienstverlening en het professionaliseren van de organisatie. Dat maakt dat herindeling een serieuze optie blijft, ook voor schaalkwessies in onze tijd. Betekenisvol is ook het gegeven dat herindelingsprocessen achteraf vaak blijken mee te vallen, zowel volgens de direct als (weliswaar in mindere mate) de indirect betrokkenen. Mensen zien er tegenop, maar achteraf valt het mee. Het is een ingrijpend proces, maar als het achter de rug is keert de rust snel terug. Herindelingen lijken vooraf grote interventies, maar na afloop relativeren betrokkenen dat enigszins.

Dit onderzoek was gericht op de herindelingen van weleer, in sommige gevallen langer dan tien jaar geleden. Dat gaf het onderzoek bijna een historisch tintje, als een graven in het geheugen van betrokkenen over hoe het toen was en er toen aan toe ging. Maar daarmee is niet gezegd dat herindeling als instrument ook 'van gisteren' is. Waar enerzijds nieuw instrumentarium beschikbaar is, heeft het herindelingsinstrument een opvallende relevante behouden. De meerderheid van de respondenten is er in ieder geval positief over en daar waar respondenten kritisch zijn is dat met de nodige mildheid en nuance. Herindeling is onmogelijk een ideaal instrument, maar wellicht het beste dat opschalende gemeenten ter beschikking staat. Nogmaals, dat is niet de uitkomst van een technische analyse van de opbrengsten van herindeling, maar een conclusie die we trekken uit een onderzoek met meer dan vijfhonderd respondenten. : Volgens een meerderheid is herindeling een werkzaam instrument en verkiezen ze het boven de nu beschikbare alternatieven.

Daarbij is het uiteraard van belang om te beseffen dat volgens onze respondenten gemeentelijke herindeling *belangrijke* maar ook *beperkte* ambities realiseert. Herindeling kan de bestuurskracht vergroten, de ambtelijke organisatie professionaliseren en de dienstverlening verbeteren. Voor het aanzuiveren van een democratisch tekort is herindeling niet geschikt. Ook de band met de burger en de betrokkenheid van de bevolking worden er niet door versterkt.⁷ In dat opzicht blijft de keuze lastig;

⁷ Tijdens een van de feedbackbijeenkomsten is opgemerkt dat een toegenomen afstand van het lokaal bestuur tot de burger niet alleen negatief hoeft uit te werken. Soms kan die afstand juist nodig zijn om tot een professioneel en volwaardig bestuur te komen. Zie bijvoorbeeld kwesties rond handhaving en andere zaken

het is niet zozeer een vraag van is herindeling *goed of fout*, maar een vraag voor welke dimensie van de gemeente het bestuur kiest. Opschaling zorgt ervoor dat het presterende deel van de gemeente versterkt, maar zorgt tevens voor een zekere verzwakking van het representerende deel ervan. Mensen worden beter bediend, maar ervaren meer afstand. Ze krijgen meer voor minder, maar missen wat ze eerder hadden. Het gemeentehuis is langer open en er is meer te doen, maar het ligt verder weg en de bestuurders zijn minder herkenbaar lokaal. In het debat over schaalvergroting is het daarom wellicht productiever om te kijken naar manieren om dergelijke tekorten te compenseren of te mitigeren, in plaats van te zoeken naar instrumenten die op alle elementen van de gemeentelijke realiteit even goed (en beter!) scoren.

Onderling verschillen herindelingen sterk van elkaar. In onze set onderzochte herindelingen komen talrijke varianten voor, die we conceptueel kunnen duiden. Zo kan een herindeling het sluitstuk vormen van een jarenlang samenwerkingsproces, dat uiteindelijk tot een samengaan van gemeenten leidt. Misschien zelfs nadat eerst al een ambtelijk fusieproces heeft plaatsgevonden. De herindeling is dan een logische vervolgstap op een samenwerking die al gerealiseerd is. Of zelfs een bekrachtiging van wat voor partijen feitelijk al zo was. De herindeling groeit dan op natuurlijke wijze van onderop.

Dat is een heel ander proces dan een herindeling die door één (centrum)gemeente wordt gewenst – bijvoorbeeld omdat de gemeentelijke financiën niet op orde te brengen zijn zonder versterking van buitenaf – en vervolgens via de band van de provincie of het Rijk wordt afgedwongen. De centrumgemeente wil het en mobiliseert de provincie en het rijk om de ambities van bovenaf op te leggen. De centrumgemeente kan dat zelf niet, maar gebruikt dan de andere bestuurslagen als hefboom. Wie is dan de drijvende kracht? Op het eerste gezicht is dat misschien de provincie, maar in werkelijkheid is het de centrumgemeente. Zo is het analyseren en duiden van herindelingen ook een zaak van wat op de voorgrond zichtbaar is en wat op de achtergrond speelt. Aan de buitenkant zien we een afgedwongen herindeling, bij nader inzien door één van de partijen zelf ingezet.

Weer anders is de variant waarin gemeenten samen de vlucht naar voren kiezen, om aan een gedwongen en door anderen opgelegde herindeling te ontkomen. ‘Gewenst’ kan in het geval van herindelingen vele dingen betekenen: sommige gemeenten zoeken samenwerking vanuit een geloof in meerwaarde, andere kiezen er voor als een defensieve strategie om – vanuit hun perspectief – erger te voorkomen. Ze smeden in een vroeg stadium eigen coalities, om daarmee de burens onder druk te zetten en andere combinaties voor te zijn. Ze vormen een blok tegen anderen die zich later bij de combinaties willen of moeten voegen. Zo kunnen gemeenten die actief naar herindeling streven daar in principe tegenstander van zijn.

In onderstaand schema geven we, voortbouwend op de resultaten van het survey en de bespreking daarvan tijdens de feedbacksessies, vier verschillende typen van herindeling weer. We maken onderscheid tussen: (1) de partij die het *initiatief* tot herindeling neemt; en (2) de partij die de *drijvende kracht* achter de herindeling vormt.

waarin de belangen van de *gemeenschap/gemeente* en de *burgers/bewoners* niet vanzelf op een lijn liggen en gepaste afstand noodzakelijk is om tot een zakelijke en professionele benadering te komen.

Soort herindeling	Duiding
Gemeentelijk initiatief, met gemeente(n) als drijvende kracht	Volle overtuiging, eigen initiatief, van onderop. <i>Waargenomen motieven:</i> doorgroeien van bestaande samenwerking; herindeling vanuit onvermijdelijkheid waarbij gemeenten willen voorblijven op ontwikkelingen; gemeenten zoeken elkaar op, om combinaties van eigen voorkeur te maken voordat andere gemeenten in beweging komen.
Gemeentelijk initiatief met provincie en/of Rijk als drijvende kracht(en)	Opportunisme, inlijving, langs de band spelen, vijandige overname via andere bestuurslaag ingezet. <i>Waargenomen motieven:</i> de centrumgemeente wil graag, maar krijgt het rechtstreeks niet gedaan; kleinere gemeenten die zetje van ander nodig hebben er samen uit te komen.
Provinciaal of Rijksinitiatief met gemeente als drijvende kracht	Vlucht naar voren, opgelegde herindeling voorkomen, redden wat er te redden valt, onder druk wordt alles vloeibaar. <i>Waargenomen motieven:</i> vooruitlopen op wat via of vanuit rijk of provincie anders toch wel komt; incasseren van provinciale bonus; wie begint bepaalt en houdt regie op het eigen proces.
Provinciaal of Rijksinitiatief met provincie of Rijk als drijvende kracht	Opgelegde herindeling. <i>Waargenomen motieven:</i> bestuurlijke herverdeling van een gebied; doorbreken van gegroeid patroon in de regio; dwang van anders onwillige en beweeglijke gemeenten.

Figuur 23: duiding van soorten herindelingen

Samenwerken of toch samengaan?

Om op te schalen kunnen gemeenten verschillende strategieën volgen. Herindelen is de meest ver gaande vorm, waarin participerende gemeenten geheel in elkaar opgaan en een nieuwe gemeente vormen. Samenwerken op onderdelen is een mogelijk alternatief. De ambtelijke diensten fuseren geheel, of verschillende onderdelen worden samengevoegd. Gemeenten werken op bepaalde taken samen, maar blijven als geheel onafhankelijk. Samenwerking is functioneel, maar haalt mogelijk ook de vaart uit de discussie over herindeling. Het kan net zo goed een manier zijn om herindeling te voorkomen als te vergemakkelijken: een samenwerking kan ingezet worden om naar elkaar toe te groeien, maar ook een manier zijn om herindeling af te wenden – waar nodig wordt immers al samengewerkt.

De bevindingen in ons onderzoek geven geen uitsluitsel over wat goed of beter is, maar wijzen wel op een aantal opvallende zaken rond samenwerking. Allereerst valt op dat alternatieve vormen, terugkijkend, zeker niet vanzelf de voorkeur genieten van onze respondenten. Samenwerking vereist continue aandacht en gedijt nooit vanzelf. Bovendien zien veel respondenten er een zekere vrijblijvendheid in. Veel samenwerkingen richten zich alleen op wat evident meerwaarde voor alle partijen oplevert, maar vermijdt de onderdelen waar samenwerking iets meer pijn doet. Het is net zozeer een manier om zaken samen op te pakken als een vrijbrief om al het andere alleen te blijven

doen. Terwijl juist ook op die taken mogelijk veel meerwaarde is te boeken, als partijen allemaal wat van hun eigen voorkeuren inleveren. En steeds geldt dat de samenwerking voortdurend onderhoud en inspanning nodig heeft, ook als het goed gaat.

In het afgelopen decennium is herindeling in het rijksbeleid nauwelijks een thema geweest. Of beter gezegd, herindeling is steeds iets geweest van de gemeenten en de provincies zelf. Herindeling kwam van onderop en werd niet van bovenaf opgelegd door de provincie of door druk vanuit het Rijk vanwege rijksbeleid. Nu, in het licht van grote decentralisatieoperaties, bezuinigingen en een economische crisis (die bijvoorbeeld in termen van de grondexploitatie portefeuille ook grote betekenis heeft voor gemeenten) verdwijnt de vrijblijvendheid van de herindelingsdiscussie. Schaal is terug als thema op de politieke en bestuurlijke agenda – en het onderwerp heeft vanuit het Regeerakkoord urgentie gekregen. Het is daarom zoeken naar een verhaal over schaal en samenwerking.

Een reflectie voor de toekomst

Dit onderzoek suggereert in ieder geval dat de ontwikkeling rond schaal nooit definitief is. Omdat de inzichten over organiseren veranderen, maar ook omdat de uitdagingen en de context anders worden. Nieuwe opgaven, andere verantwoordelijkheden, veranderende financiële kaders. Een herindelingsproces kan worden afgesloten en de gemeenten feitelijk samengevoegd, maar daarmee verdwijnt de discussie over schaal en bestuurskracht niet. Nu is de beweging overwegend opwaarts, naar grotere schaal. Maar in de toekomst is misschien de omgekeerde weg ook mogelijk: defuseren, terug naar kleinere schaal. Zoals we bijvoorbeeld in onderwijsinstellingen nu zien gebeuren. Weg van de grote schaal en de vermeende voordelen daarvan en terug naar een voor betrokkenen begrijpelijke en behapbare omvang. Voor de gemeenten ontstaat die beweging mogelijk ooit. We pleiten daar niet zozeer voor, maar benoemen het om aan te geven dat het finale antwoord op de vraag naar de ideale schaal niet te geven is. Schaalvariabiliteit lijkt daarmee een cruciaal begrip te worden: niet wat is de ideale schaal, maar welke schaal past het best bij de uitdagingen en inzichten van deze tijd? En moet die schaal voor alle gezichten van de gemeente gelijk zijn, of is daar gelaagdheid mogelijk? Is een fusie te combineren met meer nabijheid bij burgers? Zijn schaalvoordelen om te zetten in grotere betrokkenheid van en bij burgers? Kan het bestuur meer herkend worden als het verder op afstand komt te staan? Wat dat betreft moet de voorlopige conclusie zijn dat het nodig is om het taboe van de schaaldiscussie af te halen en het tot een open gespreksthema te maken.⁸ De discussie over schaal is niet gebaat bij een finaal antwoord, maar juist bij een open en doorgaande gedachtewisseling erover. Wat dat betreft is de start van de discussie wel moeizaam: de druk op de vorming van 100.000+ verbanden duwt gemeenten in het gesprek. Tegelijkertijd biedt het ook kansen: zoals de respondenten zelf in meerderheid aangaven tijdens de feedbacksessies. Zonder zetje van buiten zouden veel achteraf productieve herindelingen niet van de grond gekomen zijn. Geen enkele gemeente is openlijk blij met druk van buiten op herindeling, maar de meeste gemeenten zijn er achteraf – naar eigen zeggen! – mee geholpen.

⁸ Bij die gedachte passen ook initiatieven zoals die inmiddels in het Zuid-Hollandse Molenwaard te zien zijn. De herindeling van Graafstoom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland tot de nieuwe gemeente Molenwaard in 2013 leidt tot de eerste gemeentehuisloze gemeente. Zie bijvoorbeeld: VNG Magazine, *Molenwaard schaft gemeentehuis af*, 25 mei 2012 op www.vngmagazine.nl. De digitalisering draagt bij aan het overbodig worden van een centraal punt waar alle gemeentelijke diensten worden afgenomen, waardoor de gemeente zich gaat concentreren op de vijftien kernen. Niet alleen is de gemeente daardoor meer gedeconcentreerd en in verschillende kernen aanwezig, maar ook bespaart de gemeente de kosten van een nieuw gemeentehuis. Dat is niet alleen mooi omwille van de bezuiniging, maar maakt ook dat de schaal van de gemeente niet opnieuw wordt vastgesteld. De gemeente blijft flexibeler ook naar de toekomst, ook in het geval nieuwe schaaldiscussies gaan spelen.

9. Over de rol van de provincie tot slot

Provincies zijn op twee manieren betrokken bij herindeling: ze hebben een rol in relatie tot concrete herindelingsvoorstellen, maar ook een rol in het bevorderen van de meer algemene gedachtevorming erover. Deze lichte evaluatie heeft als intentie de provincies Gelderland, Overijssel en Limburg te helpen om in het debat over herindeling voort te bouwen op de opvattingen en inzichten die terugkijkend op de voorbije periode zijn ontwikkeld over dit thema. Het is naar ons idee zaak om een evenwichtige en rustige manier te vinden om gesprekken over schaal te voeren. Het is bij uitstek de rol van de provincie om dit gesprek op gang te brengen. Niet door zomaar herindelingen af te kondigen, wel door op de schaal van de provincie in gesprek met de gemeenten te bezien wat actuele en toekomstige ontwikkelingen (zoals decentralisaties en bezuinigingen) betekenen voor de inrichting van het lokaal bestuur en de vraag te stellen hoe een passende schaal te vinden valt bij de uitvoering van huidige en toekomstige taken. Dat betekent niet dat herindeling de enige optie is – er zijn immers genoeg alternatieven denkbaar – maar ook niet dat herindeling vanwege al die alternatieven dus maar niet langer als relevante optie hoeft te worden bezien. Het is de vraag of alternatieven voldragen genoeg zijn en/of de oplossing bieden voor de opgaven.⁹ Maar belangrijker is misschien nog wel de bevinding uit dit onderzoek dat de respondenten op een aantal belangrijke voordelen van herindeling wijzen – voordelen bezien vanuit het perspectief van opschaling. Herindelingen lijken de meest moeizame en kostbare vormen van samenwerking, maar ze zijn in vergelijking met samenwerkingsverbanden misschien wel makkelijker en goedkoper.

Herindeling krijgt in ons land eerst en vooral invulling van onderop. Die focus in het rijks- en provinciale beleid past ook bij de huidige tijdgeest. En uit ons onderzoek blijkt dat wanneer gemeenten de drijvende kracht zijn achter herindeling het draagvlak over het algemeen groter en het verzet minder is. Tegelijk stellen we vast, dat er ook positief wordt geoordeeld wanneer de provincie (of het rijk) als de drijvende kracht wordt gezien. Het initiatief is niet alles bepalend voor het oordeel achteraf. Dat past bij het idee dat de provincie een taak heeft in het benoemen van de witte vlekken (waar gesprekken over schaal maar niet van de grond willen komen), het aanspreken van muurbloempjes (van gemeenten die zich steeds afzijdig houden en daardoor achterop raken) en het corrigeren van de afhakers (die wel starten met processen die de schaal van de gemeente beïnvloeden, maar er uiteindelijk voortijdig uitstappen). Het onderzoek wijst in die zin ook op een belangrijke verantwoordelijkheid van de provincie: herindeling komt bij voorkeur van onderop, maar daarmee is wat van onderaf komt niet per definitie goed en volledig. Soms is interventie van de provincie juist nodig en – zonder dat ze het expliciet zeggen – ook door gemeenten gewenst.

Het is overigens relevant om ook de rol van het Rijk mee in ogenschouw te nemen als we spreken over ‘van bovenaf’. Het is daarbij de vraag hoe zich de provincie en het Rijk zich tot elkaar verhouden in het vormgeven van hun rollen ten aanzien van herindeling. Zeker als de provincie zijn nek uitsteekt om een herindeling voor elkaar te krijgen, is steun van de minister, maar ook van het parlement van belang. Dan staat die vooruitstrevendheid van de provincie op gespannen voet met bijvoorbeeld een parlement dat – hoe democratisch gelegitimeerd dat ook mag zijn – afwijkt van een herindelingsvoorstel en zelf nieuwe gemeentegrenzen tekent.¹⁰ Steun en rugdekking van het Rijk is gewenst en noodzakelijk wanneer de provincie de ruimte die er is ook daadwerkelijk gebruikt om te interveniëren. Het nieuwe kabinet Rutte II laat een nieuwe kijk op herindeling zien waarbij de

⁹ Voor de evenwichtigheid in dat gesprek ligt het dan overigens voor de hand om ook de grenzen van de provincie niet op voorhand al heilig te verklaren.

¹⁰ De voorgestelde herindeling van de gemeenten Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg in Gelderland (Tweede Kamer, 32240, en de brief van brief van 20 april (2011-2000153193)) en de gemeenten Bergen, Gennep en Mook en Middelaar in Limburg (Tweede Kamer, 32241) zijn voorbeelden van herindelingen waar de provincie voorop liep om uiteindelijk geen steun in de Tweede Kamer te krijgen.

provincie meer steun van het Rijk kan verwachten. De rolverdeling tussen provincies en het Rijk is daarmee onderwerp van gesprek.¹¹

Hiermee verdwijnt ook voor de provincie de vrijblijvendheid uit de discussie; uiteindelijk kan en mag die rol van de provincie in het lokaal bestuur niet alleen bestaan uit het ondersteunen van bottom up initiatieven. Soms is een meer actieve rol nodig. Daarin ligt ook de ambiguïteit waarmee de rol van de provincie is omgeven: soms is het uiteindelijk toch handig als de provincie dwingend optreedt. Een gemeente kan dan tegenstribbelen (of meestribbelen) om zich uiteindelijk berustend neer te leggen bij de beslissing van hoger hand. De kwestie is daarmee dus niet of de provincie een rol heeft in relatie tot vraagstukken van schaal op het niveau van het lokaal bestuur, maar eerder hoe die rol in concrete gevallen wordt ingevuld – waarbij verzet voor de Bühne en steun achter de schermen soms samengaan.

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties. *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Arhi)*. Den Haag. 2011.

Literatuur- en bronnenlijst

- Atos KPMG Consulting. *Gemeente Groenlo-Lichtenvoorde. Ondersteuning samenvoeging*. Maart 2004.
- B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv. *Regioperspectieven Liemers, Achterhoek en Graafschap*. 8 mei 2001.
- Beens- van Schothorst, E. *Samen naar tweeduizend één. Communicatie rond herindeling Hasselt-Genemuiden-Zwartsluis*. 13 juli 1999.
- Bremenbouwadviseurs. *Offerte diverse advieswerkzaamheden gemeente Maasbracht*. 30 mei 2005.
- Camps, T. *Sterke Steden, de stad in functie van de regio*. Juni 2003.
- Deloitte & Touch. *Hoofdstuk 3: Inrichting van de projectorganisatie en globaal plan van aanpak met modules*. 7 februari 2003.
- Ernst & Young consulting. *Versterking lokaal bestuur Susteren en Echt. Onderzoek meerwaarde samenwerking of samenvoeging*. 29 december 1999.
- Gelderlander. *Ook na herindeling is het nog steeds 'wij' en 'zij'*. 13 maart 2012.
- Gemeente Ambt Montfort. *Gemeentelijke herindeling Midden-Limburg*. 11 juli 2005.
- Gemeente Berkelland. *Het imago van Berkelland, een verkenning*. Augustus 2006.
- Gemeente Berkelland. *Notitie van uitgangspunten communicatie en dienstverlening "samen voor de burger"*.
- Gemeente Berkelland. *Persbericht: College zet in op bezuinigingen in plaats van op belastingverhoging. Keuzemogelijkheden naar gemeenteraad om tekorten weg te werken*. 2 maart 2005.
- Gemeente Bemmelen. *Reactie op herindelingsplan Over-Betuwe*. 29 mei 1997.
- Gemeenten Buren, Lienden en Maurik. *Raadsvoorstel vrijwillig samengaan van de gemeenten Buren, Lienden en Maurik*. 28 april 1997.
- Gemeente Dalfsen. *Gemeente Dalfsen stroomopwaarts: missie en visie van een nieuwe gemeente*. 8 augustus 2012.
- Gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen. *Communicatieplan herindeling*. Geactualiseerde versie 2000.
- Gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen. *Formatieplan voor de nieuwe gemeente Dalfsen/Nieuwleusen: Werk en formatie in evenwicht*. 31 januari 2000.
- Gemeenten Dalfsen en Nieuwleusen. *Projectorganisatie gemeentelijke herindeling*. November 1997.
- Gemeente Dodewaard. *Reactie op herindelingsplan*. 2 juni 1999.
- Gemeente Echteld. *Reactie op gemeentelijke herindeling*. 3 juni 1999.
- Gemeente Echt-Susteren. *Gespreksnotitie regiobijeenkomst versterking bestuurskracht gemeenten*. 2007.
- Gemeente Elst. *Reactie op herindelingsplan Over-Betuwe van Gedeputeerde Staten*. 29 juli 1997.
- Gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis. *Basisfilosofie*. Januari 1999.

Gemeenten Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis. *Projectorganisatie gemeentelijke herindeling*. Mei 1988.

Gemeenten Hardenberg en Ommen. *Plan van aanpak samenwerking Ommen-Hardenberg. Collegebesluit*. 11 oktober 2011.

Gemeente Hedel. *Reactie op herindelingsplan Bommelerwaard*. 18 april 1997.

Gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. *Convenant voor het herindelingsproces*. 12 december 2004.

Gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. *Herindelingsproces van de gemeenten. Startnotitie*. 10 juni 2005.

Gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn. *Reglement Bijzondere Ondernemingsraad*. 12 april 2005.

Gemeente Hoevelaken. *Bestuur in balans. Een 'mission statement'*. 27 september 1995.

Gemeente Hoevelaken. *Voorstel tot het aangaan van een fusie tussen de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk*. 31 oktober 1996.

Gemeente Hoevelaken. *Voorstel tot het innemen van een standpunt inzake bestuurlijke vernieuwing*. 29 mei 1996.

Gemeente Hoevelaken. *Voorstel tot het vaststellen van een intentieverklaring inzake bestuurlijke vernieuwing*. 4 juli 1996.

Gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. *Gedachtewisseling basisdocument en strategisch profiel*. 15 januari 1999.

Gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. *Naar een robuuste randgemeente*. 18 mei 1999.

Gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. *Samenhang en perspectief. Over de mogelijkheden voor Hoevelaken en Nijkerk in een gezamenlijke toekomst*. 7 oktober 1996.

Gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. *Speciale voorlichtingskrant over gemeentelijke samenvoeging*. 5 september.

Gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. *Stappenplan herindelingsproces*. 8 december 1998.

Gemeente Huissen. *Agendapunt 24 herindelingsplan Over-Betuwe*. Gemeenteblad 1997. Nr. 54

Gemeente Huissen. *Reactie op herindelingsplan Over-Betuwe*. 11 juni 1997.

Gemeente Huissen. *Raadsvergadering: 'Herindelingsplan Over-Betuwe'*. Gemeenteblad 1997. 29 mei 1997.

Gemeenten Gendringen en Wisch. *Visie op de toekomstige gemeente*. 20 maart 2003.

Gemeente Gendt. *Oordeel gemeenteraad inzake herindelingsplan Over-Betuwe*. 2 juli 1997.

Gemeente Genemuiden. *Reactie wetsvoorstel herindeling West-Overijssel*. 22 september 1999.

Gemeente Kampen, sector bestuur. *Visie op de nieuwe gemeente*. 16 januari 1988.

Gemeente Kampen, sector bestuur. *Adviesnota voor burgemeester en wethouders van Kampen. Bestuursconvenant Kampen-IJsselmuiden*. 6 december 1996.

Gemeente Kampen, sector bestuur. *Adviesnota voor burgemeester en wethouders van Kampen. Concept tekst voor een onderzoeksopdracht naar een niet vrijblijvende vorm van intergemeentelijke samenwerking tussen de gemeenten Kampen en IJsselmuiden*. 8 november 1996.

Gemeente Kampen, sector bestuur. *Adviesnota voor burgemeester en wethouders van Kampen. Instellen referendum naar aanleiding van openbaar debat.* 5 december 1996.

Gemeente Kampen, sector bestuur. *Adviesnota voor burgemeester en wethouders van Kampen. Reactie op wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel.* 24 september 1999.

Gemeente Kesteren. *Concept verslag overleg 18 juni 1998.* 2 juli 1998.

Gemeente Kesteren. *Herindeling+ rapport werkgroep Hoek+ afronding overleg artikel 2 Wet Arhi.* 9 december 1998.

Gemeente Maasbracht. *Brief aan de Minister BZK, 'Regiofonds/herindeling'.* 27 juli 2005.

Gemeente Maasbracht. *Voorstel inzake aanvullende kredietvoting herindeling.* 15 september 2005.

Gemeente Overbetuwe. *Competentiewoordenboek 2008 (inclusief overzicht competentieprofielen 2008).* Maart 2008.

Gemeente Overbetuwe. *Profiel.* Mei 2000.

Gemeente Ruurlo. *Burgemeester en wethouders: Standpunt gemeente Ruurlo over de rapportage 'Gemeenten meer dan lokaal bestuur van de Stuurgroep Krachtige Gemeenten'.* 23 januari 2001.

Gemeente Tiel. *Reactie op herindelingsplan Dodewaard, Echteld en Kesteren.* 2 juni 1999.

Gemeente Tubbergen-Dinkelland. *1+1=3. Een verkenning naar samenwerking.* 1 februari 2011.

Gemeente Tubbergen-Dinkelland. *Concept gemeenschappelijke regeling werkorganisatie.* 21 augustus 2012.

Gemeente Tubbergen-Dinkelland. *Voortgangsrapportage samenwerking Tubbergen- Dinkelland, 'Op Koers'.* Eerste kwartaal 2012.

Gemeenten IJsselmuiden en Kampen. *Verslag van de informatiebijeenkomst voor de gemeenteraden van IJsselmuiden en Klampen over de gemeentelijke herindeling van 3 juni 1997.* 25 september 1997.

Gemeente Valburg. *Reactie op het herindelingsplan Over-Betuwe/intentiebesluit tot fuseren.* 5 augustus 1997.

Gemeenten Warnsveld en Zutphen. *Startnotitie samenvoeging.* 13 februari 2004.

Gemeente Zaltbommel. *Herindeling Bommelerwaard en grenscorrectie.* 16 april 1997.

Gemeente Zelhem. *Open overleg in kader van ARHI-procedure.* 27 april 2001.

Gemeente Zutphen. *Reactie van de gemeente Zutphen op voorstel tot gemeentelijke herindeling van de Graafschap.* Oktober 2001.

Gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel. *Kansen voor partnerschap, Convenant.* 25 juni 2012.

Gemeenten Zwolle, Kampen en de provincie Overijssel. *Samenwerken in Zwolle Kampen Netwerkstad.* 21 september 2007.

Hövel van L. Gedeputeerde Staten van Gelderland. *Fusie Hoevelaken-Nijkerk.* Oktober 1996.

IFPM Adviesbureau. *Offerte voor de ondersteuning en de advisering van uw Werkgroep Huisvesting ten behoeve van de (tijdelijke) huisvesting van de gemeenten Heel, Maasbracht en Thorn.* 26 mei 2005.

Jansen, G.J., S.E. Korthuis, A.F.A. Korsten. *Grenzeloos gunnen. Advies over de maatschappelijk urgente vernieuwing van de bestuurlijke organisatie en de bestuurscultuur in Groningen*. Eindrapport van de visitatiecommissie 'Bestuurlijke Toekomst Groningen'. 2013.

KPMG. *Uitkomsten debatten Nijkerk- Hoevelaken*. 11 januari 1999.

Maat, van de A. *Integraal management bij de gemeente Rijssen-Holten*, Universiteit Twente, Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie. Juni 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Aanbieding wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. 13 mei 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Wetsvoorstel samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk. Memorie van toelichting*. December 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Indiening van het wetsvoorstel tot samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk bij de tweede kamer*. 30 december 1998.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling Over-Betuwe*. 5 juli 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Wetsvoorstel tot gemeentelijke herindeling van West-Overijssel*. 30 juni 1999 .

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren*. 11 mei 2001.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Wetsvoorstellen herindeling Midden-Limburg*. 14 november 2005.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Arhi)*. Den Haag, 2011.

Partners + Pröpffer. *De bestuurskracht van gemeente Dalfsen: rapport van bevindingen*. 7 september 2011.

Peelen, I.R.M. *Aanvraag offerte lichte evaluatie gemeentelijke herindeling in de provincies Gelderland, Limburg en Overijssel*. 2012.

Plomp, T. *'De gemeentelijke herindeling, de eigenlijke crisis'*.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Aalten*. Juli 2009.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Berkelland*. 15 juli 2009.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Bronckhorst*. Maart 2008.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Lingewaard*.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Oost-Gelre*. Maart 2009.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Overbetuwe*. April 2008.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Zaltbommel*. Februari 2009.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Zevenaar*. Januari 2009.

Provincie Gelderland. *Bestuurskracht Gelders lokaal bestuur, gemeente Zutphen*.

Provincie Gelderland. *Gemeentelijke herindeling Dodewaard, Echteld en Kesteren*. 15 december 1998.

Provincie Gelderland. *Herindelingsadvies Achterhoek, Graafschap en Liemers*. 18 december 2001.

Provincie Gelderland. *Herindelingsontwerp Achterhoek, Graafschap en Liemers*. 12 juni 2001.

Provincie Gelderland. *Herindelingplan Bommelerwaard*. December 1996.

Provincie Gelderland. *Herindelingsplan Dodewaard, Echteld en Kesteren*. Maart 1999.

Provincie Gelderland. *Hoofdlijnnotitie gemeentelijke herindeling Dodewaard/Echteld/Kesteren*, 13 januari 1999.

Provincie Gelderland. *Hoofdlijnnotitie in kader Arhi-procedure Achterhoek, Graafschap Liemers en Arnhem*. 13 maart 2001.

Provincie Gelderland. *Uitstel reactietermijn in het kader van het herindelingsplan Dodewaard, Echteld en Kesteren*. 24 augustus 1999.

Provincie Gelderland. *Ontwerp herindelingsregeling Dodewaard, Echteld en Kesteren*. 21 juni 2000.

Provincie Gelderland. *Ontwerp-regeling gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard*. 14 mei 1997.

Provincie Gelderland. *Ontwerp-regeling gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe*. 10 september 1997.

Provincie Gelderland. *Vaststelling ontwerp-herindelingsregeling Over-Betuwe*. 5 december 1997.

Provincie Gelderland. *Wijziging van de gemeentelijke indeling met betrekking tot de samenvoeging van de gemeenten Buren, Lienden en Maurik*. 20 mei 1997.

Provincie Gelderland. *Wijziging van de gemeentelijke indeling met betrekking tot de samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk*. 5 november 1996.

Provincie Limburg. *Basisakkoord 1991-1995, CDA-PVDA-VVD*.

Provincie Limburg. *Beleidsnota bestuurlijke organisatie*. 3 september 2002.

Provincie Limburg. *Brief met herindelingsadvies gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum, Venray*. 19 augustus 2008.

Provincie Limburg. *Coalitieakkoord 2007-2011 CDA-PVDA-PNL. Investeren en verbinden, de mens centraal in een vertrouwde omgeving*.

Provincie Limburg. *Coalitieakkoord 2011-2015 PVV-CDA-VVD. Meer Limburg, minder overheid*. 6 mei 2011.

Provincie Limburg. *Concept verslag stuurgroep vergadering*. 12 juli 2005.

Provincie Limburg. *De maat van het Maasland, onderzoek naar herindelingsvarianten*. 30 juli 2003.

Provincie Limburg. *Gespreksnotitie regiobijeenkomst versterking bestuurskracht gemeente*. November 2007.

Provincie Limburg. *Goedkeuringsbesluit Echt-Susteren*. 2000.

Provincie Limburg. *Herindeling Midden-Limburg*. 29 juni 2006 .

Provincie Limburg. *Herindelingsadvies gemeenten Helden, Kessel, Meijel en Maasbree*. 17 juni 2008.

Provincie Limburg. *Herindelingsadvies gemeenten Horst aan de Maas, Meerlo-Wanssum, Sevenum en Venray*. 19 augustus 2008.

Provincie Limburg. *Herindelingsadvies Midden-Limburg*. 19 november 2004.

Provincie Limburg. *Herindelingsregeling Echt- Susteren*. 20 september 2000.

Provincie Limburg. *Intentieverklaring bestuursovereenkomst samenwerking Midden-Limburg*. 15 juli 2005.

Provincie Limburg. *Knelpuntenanalyse centrumgemeenten nader geanalyseerd*. Mei 1996.

Provincie Limburg. *Kwaliteitshandboek onderzoek Provincie Limburg*. Augustus 2012.

Provincie Limburg. *Limburg, grensverleggend in woord en daad*. September 2006.

Provincie Limburg. *Limburg verlegt grenzen. Coalitie-akkoord 2003-2007*.

Provincie Limburg. *Midden-Limburg op weg naar 2030. Visie document*. April 2005.

Provincie Limburg. *Ontwerp-regeling Broekhuizen, Grubbenhorst, Horst*. April 1997.

Provincie Limburg. *Ontwerp-regeling Horst aan de Maas*. April 1997.

Provincie Limburg. *Ontwerp-regeling Sittard, Geleen*. April 1997.

Provincie Limburg. *Ontwerp-regeling Venlo*. April 1997.

Provincie Limburg. *Toelichting bij ontwerp-regeling Horst aan de Maas*. 1997.

Provincie Limburg. *Toelichting bij ontwerp-regeling Sittard/Geleen*. 1997.

Provincie Limburg. *Toelichting bij ontwerp-regeling Venlo, 1997*.

Provincie Limburg. *Visie versterking bestuurskracht gemeenten Midden-Limburg*. 3 september 2002.

Provincie Limburg. *Werkbezoek herindeling*. 10 oktober 2005.

Provincie Overijssel. *Bestuurlijke drukte lijkt beperkt probleem in Overijssel. Een onderzoek naar bestuurlijke drukte en samenwerkingsverbanden*. 22 mei 2012.

Provincie Overijssel. *De kracht van Overijssel. Inspireren, innoveren en investeren. Hoofdlijnenakkoord 2011-2015*. April 2011.

Provincie Overijssel. *Gemeenschappelijke Regeling Bestuursdienst Ommen-Hardenberg*. 21 juni 2012.

Provincie Overijssel. *Herindelingsplan Deventer/Diepenveen/Bathmen*. Augustus 1996.

Provincie Overijssel. *Herindelingsplan Twente*, januari 1997.

Provincie Overijssel. *Herindelingsplan West-Overijssel*. 27 februari 1997.

Provincie Overijssel. *Inventarisatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Overijssel*. 29 oktober 2012.

Provincie Overijssel. *Ontwerpregeling gemeentelijke herindeling West-Overijssel*. 31 oktober 1997.

Provincie Overijssel. *Positie gemeentesecretaris bij gemeentelijke herindeling*. 9 maart 1998.

Provincie Overijssel. *Schouders onder het SSC*.

Provincie Overijssel. *Varianten voor gemeentelijke herindeling Deventer e.o.* Maart 1996.

Provincie Overijssel. *Varianten voor gemeentelijke herindeling Twente*. April 1996 .

Provincie Overijssel. *Varianten voor gemeentelijke herindeling West-Overijssel*. Oktober 1996.

Regeerakkoord VVD en PvdA. *Bruggen slaan*. 29 oktober 2012.

Rekenkamercommissie. *1 + 1 is nog geen 3, EINDRAPPORT HERINDELING. Effecten van de gemeentelijke herindeling in Twenterand anno 2006*. Juni 2007.

Rijnconcult. *Bevindingenrapportage evaluatie gemeente Overbetuwe*. 12 december 2003

Speulman A. *Eén voor allen, onderzoek naar totstandkoming ambtelijke fusies in de provincie Overijssel*, Radboud Universiteit Nijmegen. 31 oktober 2012.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2000. 349: *Wet van 13 september 2000 tot gemeentelijke herindeling in een deel van Twente*.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2001. 373: *Wet van 16 juli 2001 tot samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren*.

Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. Jaargang 2004. 414: *Wet van 1 juli 2004 tot gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers, Deventer en Bathmen*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Gemeentelijke Herindeling, 2012*. Nr. 28750.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Gemeentelijke herindeling van een deel van de Achterhoek, de Graafschap en de Liemers en Bathmen, tevens wijziging van de grens tussen de provincies Gelderland en Overijssel*. Vergaderjaar 2003-2004. Nr. 5

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Gemeentelijke herindeling in de Bommelerwaard*. Vergaderjaar 1997-1998. Nr.6

Tweede kamer der Staten-Generaal. *Gemeentelijke herindeling in de Over-Betuwe*. Vergaderjaar 1999-2000. Nr.5

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Gemeentelijke herindeling van Twente*. Vergaderjaar 1998-1999. Nr. 3

Tweede kamer der Staten-Generaal. *Gemeentelijke herindeling van West-Overijssel*. Vergaderjaar 1998-1999.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Samenvoeging van de gemeenten Deventer, Diepenveen en Bathmen*. Vergaderjaar 1997-1998. Nr. 3

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Samenvoeging van de gemeenten Dodewaard, Echteld en Kesteren*. Vergaderjaar 2000-2001. Nr. 4

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Samenvoeging van de gemeenten Hoevelaken en Nijkerk*. Vergaderjaar 1998-1999.

Twijnstra Gudde. *Plan van aanpak gemeentelijke herindeling Elst, Heteren en Valburg*. 22 september 1998.

VB Advies. *'De Bommel is het waard!'. Sterkte-zwakke analyse van twee herindelingsvarianten voor de Bommelerwaard*. 4 december 1996.

VB Advies. *'Samen op weg naar de 21^e eeuw?'*. April 1996.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Ambt Montfort*. 26 oktober 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Arcen en Velden*. 11 maart 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Arcen en Velden*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Echt-Susteren*. 7 november 2003.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Haelen*. 26 juli 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Heel*. 26 juli 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Helden*. 30 november 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Helden*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Heythuysen*. 26 juli 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Horst aan de Maas*. 11 juli 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Horst aan de Maas*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Hunsel*. 26 juli 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Kessel*. 30 november 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Kessel*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Maasbracht*. 26 oktober 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Maasbree*. 14 juni 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Maasbree*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Meerlo-Wanssum*. 11 maart 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Meerlo-Wanssum*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Meijel*. 30 november 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Meijel*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Roerdalen*. 1 februari 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Roggel en Neer*. 24 september 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Sevenum*. 11 maart 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Sevenum*. 3 oktober 2006.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Sittard-Geleen*. 7 november 2003.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Swalmen*. 17 december 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Thorn*. 26 juli 2001.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Venlo*. 11 juli 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Venlo*. 3 juli 2007.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Venray*. 11 maart 2002.

Visitatiecommissie Bestuurskracht gemeenten. *Eindrapportage Quick Scan bestuurskracht gemeente Venray*. 3 juli 2007.

VNG Magazine nr. 11. Kooistra, S. *Molenwaard schaft gemeentehuis af*. P. 34 e.v. 25 mei 2012.

VNG, Ondersteuningsprogramma Slim Samenwerken. *Grip op samenwerken*. Den Haag 2012.

Vondervoort, van der A.G.M. *Wetsvoorstel gemeentelijke herindeling Bommelerwaard memorie van toelichting*.

VVD IJsselmuiden. *Onderzoeksrapport gemeentelijke herindeling*. November 1995.

Bijlage 1: Overzicht onderzochte herindelingen

1. Overzicht gemeentelijke herindelingen Gelderland

Achterhoek en Liemers

Herindelingsdatum: 1 januari 2005.

- Zevenaar (Zevenaar en Angerlo)
- Montferland (Didam en Bergh)
- Oude IJsselstreek (Gendringen en Wisch)
- Berkelland (Borculo, Ruurlo, Eiberg en Neede)
- Bronckhorst (Vorden, Hengelo, Hummelo en Keppel, Steenderen en Zelhem)
- Oost Gelre (Groenlo en Lichtenvoorden)
- Zutphen (Warnsveld en Zutphen)
- Lochem (Lochem en Gorssel)
- Doetinchem (Doetinchem en Wehl)
- Aalten (Aalten en Dinxperlo)

Bommelerwaard

Herindelingsdatum: 1 januari 1999.

- Zaltbommel (Zaltbommel, Kerkwijk en Brakel)
- Maasdriel (Maasdriel, Ammerzoden, Hedel, Rossum en Heerewaarden)

Buren

Herindelingsdatum: 1 januari 1999.

- Buren (Buren, Maurik en Lienden)

Nijkerk

Herindelingsdatum: 1 januari 2000.

- Nijkerk (Nijkerk en Hoevelaken)

Neder-Betuwe

Herindelingsdatum: 1 januari 2002.

- Neder-Betuwe (Dodewaard, Echteld en Kesteren)

Over-Betuwe

Herindelingsdatum: 1 januari 2001.

- Lingewaard (Bemmel, Huissen en Gendt)
- Overbetuwe (Elst, Heteren en Valburg)

2. Overzicht gemeentelijke herindelingen Limburg

Noord-Limburg

Herindelingsdatum: 1 januari 2001.

- Venlo (Venlo, Belfeld en Tegelen)
- Horst aan de Maas (Broekhuizen, Horst en Grubbenvorst)

Herindelingsdatum: 1 januari 2010.

- Venlo (Venlo + Arcen en Velden)
- Horst aan de Maas (Horst aan de Maas, Sevenum en Meerlo (van Meerlo – Wanssum))
- Peel en Maas (Helden, Kessel, Meijel en Maasbree)
- Venray (Venray en Wanssum (van Meerlo-Wanssum))

Midden-Limburg

Herindelingsdatum: 1 januari 2003.

- Echt-Susteren (Echt en Susteren).

Herindelingsdatum: 1 januari 2007.

- Leudal (Haelen, Heythuysen, Hunsel en Roggel en Neer)
- Maasgouw (Heel, Maasbracht en Thorn)
- Roerdalen (Roerdalen en Ambt Montfort)
- Roermond (Roermond en Swalmen)

Zuid-Limburg

Herindelingsdatum: 1 januari 2001.

- Sittard-Geleen (Sittard, Geleen en Born)

3. Overzicht gemeentelijke herindelingen Overijssel

Twente

Herindelingsdatum: 1 januari 2001.

- Dinkelland (Denekamp, Weerselo en Ootmarsum)
- Hof van Twente (Ambt Delden, Stad Delden, Diepenheim, Goor en Markelo)
- Rijssen-Holten (Rijssen en Holten)
- Twenterand (Den Ham en Vriezenveen)

West-Overijssel

Herindelingsdatum: 1 januari 2001.

- Dalfsen (Dalfsen en Nieuwleusen)
- Hardenberg (Hardenberg, Avereest en Gramsbergen)
- Kampen (Kampen en IJsselmuiden)
- Olst-Wijhe (Olst en Wijhe)
- Raalte (Raalte en Heino)
- Steenwijkerland (Brederwiede, Steenwijk en IJsselham)
- Zwartewaterland (Hasselt, Genemuiden en Zwartsluis)

Deventer

Herindelingsdatum: 1 januari 2005.

- Deventer (Deventer, Diepenveen en Bathmen)

Bijlage 2: Verantwoording online enquête

De vragenlijst

De vragenlijst is opgesteld aan de hand van het 'Ambition, Structure, Conduct, Performance' model (ASCP-model).¹² De items hebben respectievelijk betrekking op de percepties over:

- Ambition; ambities van de herindeling;
- Structure; kenmerken van de desbetreffende gemeenten;
- Conduct; verloop van het proces van de herindeling;
- Performance; resultaten van de herindeling.

De vragenlijst staat opgenomen in bijlage 3. Op basis van de resultaten is een aantal items over het draagvlak voor de herindeling samengevoegd tot twee (betrouwbare) nieuwe variabelen: 'intern draagvlak' ($\alpha = .893$) en 'extern draagvlak' ($\alpha = .873$). Daarnaast zijn drie nieuwe variabelen toegevoegd voor nadere analyse, namelijk 'tijd', 'omvang' en 'schaal', door de heringedeelde gemeenten in te delen op basis van de informatie uit de documentstudie.

- Tijd: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen herindelingen die 'recent' hebben plaatsgevonden (korter dan 10 jaar geleden) en herindelingen die 'langer geleden' hebben plaatsgevonden (langer dan 10 jaar geleden).
- Omvang: hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen herindelingen van gemeenten met ongeveer 'hetzelfde aantal inwoners' (maximaal 6.000 inwoners verschil) en herindelingen van gemeenten met een duidelijk 'verschillend aantal inwoners' tussen twee of meer gemeenten (minimaal 18.000 inwoners verschil).
- Schaal: betreft het totale aantal inwoners van de gemeenten die samengaan bij de gemeentelijke herindeling. Om goed onderscheid te kunnen maken tussen grote en kleine heringedeelde gemeenten wordt onder een 'grote gemeente' verstaan dat er sprake is van meer dan 50.000 inwoners en onder een 'kleine gemeente' minder dan 25.000 inwoners.

Procedure

De vragenlijst kon online ingevuld worden. De link naar de vragenlijst werd door een contactpersoon van de betreffende heringedeelde gemeente verstuurd naar mogelijke respondenten. De contactpersoon heeft de link binnen de heringedeelde gemeente gestuurd naar personen in de categorieën bestuurlijk, politiek, ambtelijk en maatschappelijk. De contactpersoon is gevraagd om de vragenlijst te sturen naar personen binnen deze categorieën die als ervaringsdeskundigen gelden. De vragenlijst kon voor een periode van twee maanden worden ingevuld. De data werd vervolgens als input gebruikt voor de survey-feedback sessies.

Respons

Aan de vragenlijst hebben 507 mensen meegedaan. Daarvan hebben 372 mensen (73%) de hele vragenlijst heeft ingevuld. De overige respondenten zijn voortijdig gestopt, maar van hen kon de data worden gebruikt die zij wel hebben ingevuld. Het grootste deel van deze respondenten heeft alleen de laatste, persoonlijke, vragen niet beantwoord (naam en e-mailadres) maar wel alle evaluatievragen.

De vragenlijst is uitgezet in 38 heringedeelde gemeenten in de provincies Gelderland (16 onderzochte herindelingen), Limburg (10 onderzochte herindelingen) en Overijssel (12 onderzochte herindelingen). De respons per provincie is als volgt verdeeld:

¹² Van der Steen, M., Van Schelven, R. & Van Twist, M.J.W. (2012). *Draft report for Goteborg NSR meeting*, p.7.

Provincie	Percentage respondentent
Gelderland	30%
Limburg	33%
Overijssel	37%

De responsverdeling per functie is als volgt:

Functie	Percentage respondentent
Gemeenteraad	16%
College van Burgemeester en Wethouders	12%
Ambtelijk apparaat	47%
Griffie	2%
Maatschappelijke organisaties	10%
Anders, namelijk ...	13%

Het grootste deel van de respondenten was direct betrokken bij de herindeling zelf. Daarnaast was een groot deel betrokken bij de voorbereiding en/of de evaluatie van de herindeling, zoals blijkt uit onderstaande tabel:

Fase	Betrokken bij herindeling?	
	Ja	Nee
Voorbereiding van de herindeling	64%	36%
Integratie van de gemeenten	71%	29%
Evaluatie van de herindeling	49%	51%

Analyse

Er is gekozen voor een inductieve analyse door de uitkomsten per variabele en significante verbanden tussen variabelen ($r < .05$ of $r < .01$) te duiden op basis van discussie met en tussen betrokkenen in de survey-feedback sessies. Aangezien deze vragenlijst betrekking heeft op de ervaringen van de verschillende partijen, en om ons bij de analyse niet te beperken door uit te gaan van (bestaande) vooronderstellingen, is vooraf geen theorie geformuleerd over de verwachte effecten van herindeling. Er zijn vooraf ook geen hypothesen geformuleerd over de verbanden tussen variabelen. In de analyse zijn daarom eerst per item de uitkomsten berekend en is vervolgens een aantal mogelijke verbanden onderzocht. Vervolgens is in elke provincie een survey-feedbacksessie gehouden met vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten. Tijdens deze sessies werden de resultaten gepresenteerd en ter discussie een aantal stellingen voorgelegd om de resultaten te duiden.

Bijlage 3: Vragenlijst

1. In welke provincie heeft u ervaring met gemeentelijke herindeling?

- ◇ Gelderland
- ◇ Limburg
- ◇ Overijssel

2. In welke gemeente heeft u ervaring met gemeentelijke herindeling?¹³

3. In welke van de onderstaande categorieën valt uw functie?

- ◇ College van B&W
- ◇ Gemeenteraad
- ◇ Ambtelijk apparaat van de gemeente
- ◇ Griffie
- ◇ Maatschappelijke organisatie
- ◇ Anders, namelijk [open veld]

4. In welke fase was u betrokken bij de herindeling?

	Ja	Nee
Bij de voorbereiding van de herindeling	◇	◇
Bij de integratie van de verschillende gemeenten	◇	◇
Bij de evaluatie van de herindeling en de gevolgen	◇	◇

¹³ Keuze uit alle deelnemende gemeenten aan het onderzoek: Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Buren, Dalfsen, Dinkelland, Doetinchem, Echt-Susteren, Hardenberg, Hof van Twente, Horst aan de Maas, Kampen, Leudal, Lingewaard, Lochem, Maasdriel, Maasgouw, Montferland, Neder-Betuwe, Nijkerk, Olst-Wijhe, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek, Overbetuwe, Peel en Maas, Raalte, Rijssen-Holtten, Roerdalen, Roermond, Sittard-Geleen, Steenwijkerland, Twenterand, Venlo, Venray, Zaltbommel, Zutphen, Zwartewaterland.

5. Vond u de aan de herindeling deelnemende gemeenten op de volgende punten ongelijksoortig of gelijksoortig?

	Ongelijksoortig	Gelijksoortig
Bevolkingssamenstelling	◇	◇
Cultuur	◇	◇
Karakter economische activiteiten	◇	◇
Voorzieningenniveau	◇	◇
Financiële stabiliteit	◇	◇
Bestuurskracht	◇	◇

6. Wie was volgens u de drijvende kracht achter de gemeentelijke herindeling?

- ◇ De voormalige gemeente waarin ik werkzaam was
- ◇ Een andere gemeente waarmee de herindeling heeft plaatsgevonden
- ◇ De provincie
- ◇ Het Rijk
- ◇ Anders, namelijk [open veld]

7. In hoeverre was er volgens u bij de hier genoemde partijen sprake van draagvlak voor de herindeling? Toelichting: het gaat hier niet om formeel draagvlak, bijvoorbeeld of er uiteindelijk voor of tegen is gestemd, maar om een indruk van de volgens u kenmerkende houding van betrokkenen ten aanzien van de herindeling.

	Geen draagvlak	Weinig draagvlak	Draagvlak	Veel draagvlak
Gemeenteraad	◇	◇	◇	◇
College van B&W	◇	◇	◇	◇
De top van de eigen ambtelijke organisatie	◇	◇	◇	◇
Ondernemingsraad	◇	◇	◇	◇

8. In hoeverre was er volgens u over het geheel genomen sprake van draagvlak bij verschillende voor de herindeling relevante groepen en partijen?

	Geen draagvlak	Weinig draagvlak	Draagvlak	Veel draagvlak
Burgers van de deelnemende gemeenten	◇	◇	◇	◇
Maatschappelijke organisaties in de gemeenten	◇	◇	◇	◇
Bedrijven in de deelnemende gemeenten	◇	◇	◇	◇
De provincie	◇	◇	◇	◇

9. Hoe kwam het eventuele verzet tegen de herindeling volgens u tot uiting? (Meerdere antwoorden zijn mogelijk.)

	Toonde Merkbare Verzet	Binnen reguliere procedures: besluitvorming, overleg- en inspraakmomenten	Schreef brief/brieven met tegenwerpingen	Initieerde of voerde protestacties	Was actief in de lokale media	Activeerde de landelijke politiek	Weet niet
Gemeenteraad	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
College van B&W	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
De top van de eigen ambtelijke organisatie	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Ondernemingsraad	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Individuele burgers	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Maatschappelijke organisaties	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Bedrijven	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
Provincie	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇

10. Hoe zag de rol van de provincie er volgens u tijdens het gehele proces van de herindeling uit? In welke rol herkent u het optreden van de provincie:

	Niet	Weinig	Enigszins	Veel
Initiatiefnemer	◇	◇	◇	◇
Stimulator	◇	◇	◇	◇
Controleur	◇	◇	◇	◇
Deskundige	◇	◇	◇	◇
Steun	◇	◇	◇	◇

Initiatiefnemer: de provincie zette de gemeenten met harde of zachte dwang aan tot herindeling.

Stimulator: de provincie ondersteunde en propageerde de herindeling (bijvoorbeeld met positieve prikkels), hoewel daar niet dwingend op gestuurd werd.

Controleur: de provincie toetste vooral of de herindeling volgens de procedures werd doorlopen

Deskundige: de provincie droeg met expertise bij aan de herindeling.

Steun: de provincie gaf actief steun aan de gemeenten tijdens de herindeling en stond naast de herindelende gemeenten in het proces.

11. Wanneer u de situatie op dit moment bekijkt, wat is dan het meest van toepassing? Kies één uit onderstaand:

- ◇ De ambities zijn niet bereikt
- ◇ De ambities zijn niet of ten dele behaald, maar we zijn tevreden met de opbrengsten
- ◇ We hebben veel bereikt maar het resultaat is niet wat we beoogd hebben
- ◇ We zitten op de goede weg: de kans is groot dat we de ambities halen
- ◇ De ambities zijn bereikt, het proces is geslaagd
- ◇ Het is nog onduidelijk wat de herindeling heeft opgeleverd

12. Zijn er volgens u behalve of naast de oorspronkelijke ambities andere resultaten van de herindeling die er toe doen? [Meerdere antwoorden zijn mogelijk]

- ◇ Ja, de onverwachte opbrengsten zijn de belangrijkste opbrengsten geweest
- ◇ Ja, de onverwachte opbrengsten vormen een interessante aanvulling op de gerealiseerde oorspronkelijke ambities.
- ◇ Ja, de onverwachte opbrengsten zouden een reden kunnen zijn om van herindeling af te zien.
- ◇ Ja, de onverwachte opbrengsten maken dat we met de kennis van nu de herindeling niet opnieuw meer zouden doen.
- ◇ Nee, er waren geen relevante onverwachte resultaten.

13. Als u hier heeft aangegeven dat onverwachte opbrengsten er volgens u toe hebben gedaan - in positieve of negatieve zin - zou u dan kunnen aangeven om welke opbrengsten het volgens u gaat en wat daar de belangrijkste lessen uit zijn:

[Open veld]

14. Wanneer u de situatie op dit moment bekijkt, wat is dan het meest van toepassing?

- ◇ Met de kennis van nu zouden we het niet meer gedaan hebben
- ◇ Met de kennis van nu zouden we het opnieuw doen

15. Als u terugkijkt op het veranderingsproces van de gemeentelijke herindeling, welke van onderstaande uitspraken sluit dan het meest aan bij uw eigen indruk?

Toelichting: Met frictiekosten doelen we op de kosten in brede zin die de deelnemende gemeenten maken om samen te gaan. Denk hierbij aan kosten voor in te huren adviseurs, capaciteit van ambtenaren die aan het proces deelnemen, onzekerheid bij betrokkenen, verhuizingen, vergoedingen voor af te vloeien overcapaciteit, et cetera.

- ◇ We hebben ons vergist in de frictiekosten: het proces was veel lastiger en meer kostbaar dan we hadden verwacht.
- ◇ De frictiekosten waren ongeveer wat we er van verwacht hadden, maar hoog voor wat we probeerden te bereiken.
- ◇ De frictiekosten waren ongeveer wat we er van verwacht hadden en zijn vanuit onze ambities goed te verdedigen.
- ◇ De frictiekosten waren lager dan we hadden verwacht: het viel achteraf mee.

16. Indien u dat wenst kunt u hieronder aangeven welke frictiekosten volgens u het belangrijkste waren in de herindeling:

[Open veld]

17. Wanneer u de situatie op dit moment bekijkt, wat is dan het meest van toepassing? Kies één uit onderstaand:

- ◇ Het was van begin tot eind een moeizaam proces
- ◇ Het proces ging gaandeweg steeds moeizamer
- ◇ In het begin was het proces moeizaam, maar later viel het mee en ging het beter
- ◇ Het proces viel alleszins mee; het ging over het geheel genomen goed

18. Als u met de kennis van nu terugkijkt, was volgens u de gemeentelijke herindeling dan de beste optie voor het realiseren van de genoemde ambities? Zo nee, welke alternatieven zouden volgens u goed passen?

- ◇ Ja
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: verdergaande ambtelijke samenwerking
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: samenwerking tussen een aantal specifieke ambtelijke diensten die veel met elkaar te maken hebben
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: verder uitgewerkte gemeenschappelijke regelingen
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: meer afstemming en coördinatie tussen Colleges en Gemeenteraden van onze gemeenten
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: wel herindeling, maar in een andere combinatie van gemeenten
- ◇ Nee, een goed alternatief zou zijn: wel herindeling, maar op een later moment

19. Heeft de gemeentelijke herindeling de zaken op onderstaande aspecten volgens u verbeterd of verslechterd:

	Verbeterd	Niet veranderd	Verslechterd
De band met de burger als gevolg van herindeling?	◇	◇	◇
De identiteit van de gemeente als gemeenschap?	◇	◇	◇
De betrokkenheid van burgers?	◇	◇	◇
De dienstverlening aan burgers?	◇	◇	◇
De financiële lastendruk voor burgers?	◇	◇	◇

20. In welke mate lagen de volgende ambities volgens u ten grondslag aan de gemeentelijke herindeling? Geef hieronder uw top 3 van belangrijkste ambities.

	1	2	3
Bezuinigen	◇	◇	◇
Bestuurskracht vergroten	◇	◇	◇
Bestuurlijke drukte verminderen	◇	◇	◇
Dienstverlening verbeteren	◇	◇	◇
Ambtelijke organisatie professionaliseren	◇	◇	◇
Gedwongen herindeling voorkomen	◇	◇	◇
Reageren op initiatief van andere gemeenten	◇	◇	◇
Tegemoetkomen aan hogere overheid (rijk/provincie)	◇	◇	◇
Samenhangend gebied realiseren	◇	◇	◇
Democratische legitimiteit vergroten	◇	◇	◇
Gemeenteoverstijgende projecten realiseren	◇	◇	◇
Woningbouwopgaven realiseren		◇	◇ ◇

21. Welke ambities zijn door de herindeling gerealiseerd? Ook wanneer dit geen vooraf geformuleerde ambities waren. Geef hieronder uw top 3:

	1	2	3
Bezuinigen	◇	◇	◇
Bestuurskracht vergroten	◇	◇	◇
Bestuurlijke drukte verminderen	◇	◇	◇
Dienstverlening verbeteren	◇	◇	◇
Ambtelijke organisatie professionaliseren	◇	◇	◇
Gedwongen herindeling voorkomen	◇	◇	◇
Reageren op initiatief van andere gemeenten	◇	◇	◇
Tegemoetkomen aan hogere overheid (rijk/provincie)	◇	◇	◇
Samenhangend gebied realiseren	◇	◇	◇
Democratische legitimiteit vergroten	◇	◇	◇
Gemeenteoverstijgende projecten realiseren	◇	◇	◇
Woningbouwopgaven realiseren	◇	◇	◇

22. Welke belangrijke observaties over de gemeentelijke herindeling zijn nog niet aan de orde geweest en wilt u toch benoemen? Opvallende zaken in de herindeling die niet aan de orde zijn geweest:

[Open veld]

23. Welke eventuele verbeteringen zou u willen voorstellen waarmee het proces van intergemeentelijke samenwerking (niet per se herindeling) in de toekomst beter kan verlopen?

[Open veld]

24 Wat is uw naam?

[Open veld]

25 Wat is uw e-mailadres?

[Open veld]